

BICENTENARIO



El Perú hacia el 2021

PLAN





El Perú hacia el 2021

Presidente de la República

Alan García Pérez

Presidente del Consejo de Ministros

Rosario del Pilar Fernández Figueroa

Consejo Directivo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

Agustín Haya de la Torre de la Rosa, Presidente

José Antonio Arévalo Tuesta, Elena Aída Conterno Martinelli, Vladimiro Huaroc Portocarrero, Grover Germán Pango Vildoso, Víctor Javier Tantaleán Arbulú, José Fernando Valdéz Calle

Director Ejecutivo

Julio Cavero Jara

Director Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos

Joel Jurado Nájera

Director Nacional de Coordinación y Planeamiento Estratégico

Ramón Pérez Prieto (e)

Director Nacional de Seguimiento y Evaluación

Elías Ruiz Chávez

Jefe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Carlos Loaiza Selim

Jefe de la Oficina General de Administración

Antonio Ramos Bernaola

Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica

Fernando de Cossío de Asín

Ciencia y Tecnología

Modesto Montoya Zavaleta

Asesora

Mariella Pinto Rocha

Asistente de la Presidencia del Consejo Directivo

Cynthia Argumedo Hernández

Equipo técnico

Paola Alfaro Mori, Reynaldo Aponte Fretel, Luis Ávila Ágreda, Carlos Cabrera Soto, Alejandro Gómez Arias, Hernán Mansilla Astete, Julio Pérez Coaguila, José Rospigliosi Ferro, Mónica Talledo Jiménez, Álvaro Velezmoro Ormeño

© Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

Av. Canaval y Moreyra 150, Edificio Petroperú, piso 10, San Isidro, Lima, Perú

Teléfono: 711-7300

Correo electrónico: planperu@ceplan.gob.pe

Dirección URL: www.ceplan.gob.pe

Derechos reservados

Primera edición: Lima, julio de 2011

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-00000

ISBN:

Corrección y cuidado de edición:

Rosario Rey de Castro

Diseño de carátula e interiores:

Gonzalo Nieto Degregori / Carmen Inga Colonia



Decreto Supremo Nº 054-2011-PCM

DECRETO SUPREMO QUE APRUEBA EL PLAN BICENTENARIO: EL PERÚ HACIA EL 2021

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, mediante Decreto Legislativo Nº 1088 se crea y se regula la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN, orientados al desarrollo de la planificación estratégica como instrumento técnico de gobierno y gestión para el desarrollo armónico y sostenido del país y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el marco del Estado constitucional de derecho;

Que, el referido Decreto Legislativo Nº 1088, en su Artículo 5, numeral 5.1, dispone que el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN es el organismo técnico especializado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, que ejerce la función de órgano rector, orientador y de coordinación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico;

Que, conforme al numeral 6 del Artículo 10 del Decreto Legislativo Nº 1088, constituye función del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN presentar a consideración del Presidente del Consejo de Ministros, para su posterior presentación al Consejo de Ministros el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional que deberá contener los lineamientos de política, las prioridades, los objetivos, las metas y la definición de las acciones de orden estratégico para el desarrollo armónico y sostenido del país;

Que, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN, previa aprobación de su Consejo Directivo en sesión realizada el 12 de agosto de 2010, ha procedido a remitir a la Presidenta del Consejo de Ministro para su consideración, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional denominado PLAN BICENTENARIO: El Perú hacia el 2021;



Que, el indicado Plan Estratégico de Desarrollo Nacional remitido por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN ha sido formulado sustentándose en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el desarrollo concebido como libertad y en las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional;

Que, en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional mencionado, se definen seis ejes estratégicos: (i) derechos fundamentales y dignidad de personas; (ii) oportunidades y acceso a los servicios; (iii) Estado y gobernabilidad; (iv) economía, competitividad y empleo; (v) desarrollo regional e infraestructura; y, (vi) recursos naturales y ambiente; proponiendo para cada uno de ellos los objetivos, lineamientos, prioridades, metas y programas estratégicos;

Que, la formulación del PLAN BICENTENARIO: El Perú hacia el 2021, se ha realizado en un proceso eminentemente participativo, en el que han intervenido, entre otros, representantes de entidades del gobierno nacional, gobiernos regionales, organismos constitucionalmente autónomos y entidades privadas, así como de organismos no gubernamentales, entidades cooperantes, colegios profesionales, instituciones académicas y de entidades gremiales;

Que, además, en la formulación de dicho documento se ha tenido en cuenta las propuestas y recomendaciones recabadas, luego de un amplio proceso de Consulta Nacional, llevado a cabo por internet y a través de talleres multirregionales, regionales y locales, con la participación de entidades y organizaciones públicas y privadas a nivel nacional;

Que, luego de evaluar y consolidar las sugerencias recibidas respecto del proyecto del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional – Plan Bicentenario 2011-2021; y considerando que el mismo cuenta con la aprobación del Foro del Acuerdo Nacional, por acuerdo adoptado en su reunión llevada a cabo el 18 de marzo del 2011, por convocatoria de la Presidencia de la República; corresponde su aprobación por el Consejo de Ministro;



De conformidad con lo dispuesto en el inciso 3) del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – Ley Nº 29158 y el Decreto Legislativo Nº 1088; y

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;



Decreto Supremo

DECRETA:

Artículo 1.- Aprobación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional

Aprobar el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional denominado PLAN BICENTENARIO: El Perú hacia el 2021, presentado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN, que en Anexo forma parte integrante del presente decreto supremo.

Artículo 2.- Ajuste de los Planes Estratégicos

Las entidades conformantes del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico ajustarán sus Planes Estratégicos a los objetivos estratégicos de desarrollo nacional previstos en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional denominado PLAN BICENTENARIO: El Perú hacia el 2021.

Artículo 3.- Publicación y difusión del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional

Disponer la publicación del presente decreto supremo en el Diario Oficial El Peruano, y la publicación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional denominado PLAN BICENTENARIO: El Perú hacia el 2021, en el Portal del Estado Peruano (www.peru.gob.pe), en el Portal Institucional de la Presidencia del Consejo de Ministros (www.pcm.gob.pe) y en los Portales Institucionales de todos los Ministerios, el mismo día de la publicación del decreto supremo en el Diario Oficial, para su adecuada y oportuna difusión e implementación.

Artículo 4.- Refrendo

El presente Decreto Supremo será refrendado por la Presidenta del Consejo de Ministros y por los Ministros de Relaciones Exteriores, Defensa, Economía y Finanzas, Interior, Justicia, Educación, Salud, Agricultura, de la Producción, de Comercio Exterior y Turismo, Energía y Minas, Transportes y Comunicaciones, Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ambiente y Cultura y por las Ministras de Trabajo y Promoción del Empleo y de la Mujer y Desarrollo Social.



Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintidos días del mes de mayo del año dos mil once.

PEDRO SANCHEZ GAMARRA
Ministro de Energía y Minas

JUAN OSSIO AGÜÑA
Ministro de Cultura

JORGE VALDEBENTOS SHANBAR
Ministro de Agricultura

ROSARIO DEL PLAZ FERNANDEZ FIGUEROA
Presidenta del Consejo de Ministros

MANUELA SARCIA CORRAGNE
Ministra del Despacho del Encargada del Despacho del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

VICTOR RAMO DIAZ CHAVEZ
Ministro de Educación

ANDRÉS NAVA GUIBERT
Ministro de la Producción

SMUEL BENAVIDES FERRETEROS
Ministro de Economía y Finanzas

MIRGHNA BORRA TOLEDO
Ministra de la Mujer y Desarrollo Social

ALAN GARCIA PEREZ
Presidente Constitucional de la República

MIGUEL PRADALGO MEDINA
Ministro del Interior

FRANCISCO CORNEJO RAMIREZ
Ministro de Transportes y Comunicaciones

STANLEY THORNE LEBLANC
Ministro de Defensa

LEONARDO FERRETEROS KUPPER
Ministro de Comercio Exterior y Turismo

ANTONIO JOSE BRACK EGG
Ministro del Ambiente

JOSÉ ANTONIO GARCÍA BELTRONDE
Ministro de Relaciones Exteriores

JUAN QUINDEZANO
Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Contenido

Presentación	1
Enfoque metodológico	5
Las políticas de Estado del Acuerdo Nacional	9
Visión compartida de futuro para el siglo XXI	10
Concepción estratégica	11
Megatendencias	15
EJES ESTRATÉGICOS	25
Eje estratégico 1: Derechos fundamentales y dignidad de las personas	27
1.1. Democratización de la sociedad	28
1.2. Población	31
1.3. Estructura social	39
1.4. Desarrollo humano y pobreza	41
1.5. Justicia	45
1.6. Objetivos, lineamientos, prioridades, metas, acciones y programas estratégicos	46
A. Objetivo nacional	46
B. Lineamientos de política	47
C. Prioridades	49
D. Objetivos específicos, indicadores, metas y acciones estratégicas	49
E. Programas estratégicos	53
Eje estratégico 2: Oportunidades y acceso a los servicios	55
2.1. Educación	56
2.2. Salud	67
2.3. Seguridad alimentaria	74
2.4. Servicios públicos	78
2.5. Vivienda	82
2.6. Seguridad ciudadana	84
2.7. Inversión social y calidad de gasto	86
2.8. Objetivos, lineamientos, prioridades, metas, acciones y programas estratégicos	92

A. Objetivo nacional	92
B. Lineamientos de política	92
C. Prioridades	95
D. Objetivos específicos, indicadores, metas y acciones estratégicas	95
E. Programas estratégicos	103
Eje estratégico 3: Estado y gobernabilidad	107
3.1. Reforma del Estado	108
3.2. Gobernabilidad	112
3.3. Relaciones exteriores	118
3.4. Seguridad y defensa nacional	120
3.5. Objetivos, lineamientos, prioridades, metas, acciones y programas estratégicos	121
A. Objetivo nacional	121
B. Lineamientos de política	122
C. Prioridades	123
D. Objetivos específicos, indicadores, metas y acciones estratégicas	124
E. Programas estratégicos	130
Eje estratégico 4: Economía, competitividad y empleo	133
4.1. Crecimiento económico y empleo	134
4.2. Competitividad y estructura económica	139
4.3. Ciencia y tecnología	161
4.4. Dinámica de la economía internacional	164
4.5. Objetivos, lineamientos, prioridades, metas, acciones y programas estratégicos	168
A. Objetivo nacional	168
B. Lineamientos de política	169
C. Prioridades	172
D. Objetivos específicos, indicadores, metas y acciones estratégicas	173
E. Programas estratégicos	179
Eje estratégico 5: Desarrollo regional e infraestructura	181
5.1. Concentración espacial	182
5.2. La descentralización del Estado	188
5.3. Infraestructura	200
5.4. Dispersión de la población nacional	215
5.5. Objetivos, lineamientos, prioridades, metas, acciones y programas estratégicos	217
A. Objetivo nacional	217
B. Lineamientos de política	217
C. Prioridades	218
D. Objetivos específicos, indicadores, metas y acciones estratégicas	219
E. Programas estratégicos	223
Eje estratégico 6: Recursos naturales y ambiente	225
6.1. Recursos naturales	228
6.2. Gestión de la calidad ambiental	240

6.3. Objetivos, lineamientos, prioridades, metas, acciones y programas estratégicos	247
A. Objetivo nacional	247
B. Lineamientos de política	247
C. Prioridades	249
D. Objetivos específicos, indicadores, metas y acciones estratégicas	250
E. Programas estratégicos	255
Análisis de contingencia	259
Escenario normal	259
Escenario contingente	261

Lista de cuadros

Cuadro 1.1	La modernización económica y social en el Perú	29
Cuadro 1.2	Población y tasa de crecimiento registrada y proyectada en el Perú	32
Cuadro 1.3	Población según región geográfica en el Perú	35
Cuadro 1.4	Principales indicadores demográficos en el Perú al 2007	35
Cuadro 1.5	Situación demográfica en el Perú y el mundo	36
Cuadro 1.6	Comunidades indígenas censadas, por principales problemas que afrontan con el exterior, según pueblo indígena	37
Cuadro 1.7	Estructura social de referencia según la PEA por categorías ocupacionales, educación e ingresos en el Perú	40
Cuadro 1.8	Evolución de la desigualdad del ingreso en el Perú, 2004-2009	45
Cuadro 2.1	Logro de aprendizajes previstos en el segundo grado de primaria en el Perú, 2007-2009	57
Cuadro 2.2	Tasa de conclusión en educación primaria y secundaria en el Perú	58
Cuadro 2.3	Tasa de analfabetismo en el Perú, 2003-2009	59
Cuadro 2.4	Cobertura educativa de la población con discapacidad en el Perú	59
Cuadro 2.5	Cobertura educativa de la población indígena en el Perú	60
Cuadro 2.6	Instituciones educativas y docentes de técnica productiva e institutos y escuelas superiores en el Perú	62
Cuadro 2.7	Cantidad de ISP y facultades de Educación en universidades en el Perú	63
Cuadro 2.8	Educación, ciencia y tecnología	66
Cuadro 2.9	Tasa de incidencia de la malaria en el Perú	72
Cuadro 2.10	Morbilidad por TBC en el Perú	73
Cuadro 2.11	PEA ocupada por tipo de seguro de salud en el Perú, 2009	73
Cuadro 2.12	Grado de dependencia alimentaria en kilogramos/per cápita en el Perú, 2007	75
Cuadro 2.13	Cobertura de agua potable y alcantarillado en el Perú, 2003-2009	78
Cuadro 2.14	Indicadores de cobertura de telecomunicaciones en el Perú, 1999-2008	81
Cuadro 2.15	Déficit global habitacional en el Perú según departamentos, 2007	83
Cuadro 2.16	Déficit habitacional en el Perú según ámbito, 2007	83
Cuadro 2.17	Orden interno, orden público y seguridad ciudadana	85
Cuadro 3.1	Personal en las entidades del sector público y costo en el Perú. Ejercicio 2006	108
Cuadro 3.2	Evolución del sistema impositivo en el Perú, 1970-2009	109
Cuadro 3.3	Distribución del gasto público por funciones en el Perú, 1997-2010	110

Cuadro 3.4	Percepción sobre la corrupción	114
Cuadro 3.5	Resultados de la lucha antidrogas	116
Cuadro 4.1	Estructura de la PEA y PBI por ramas en el Perú	137
Cuadro 4.2	Distribución de la PEA por regímenes productivos en el Perú	142
Cuadro 4.3	Productividad del trabajo, 1972-2007	145
Cuadro 4.4	<i>Ranking</i> de protección al inversionista	147
Cuadro 4.5	Propuestas de priorización de sectores productivos en el Perú	147
Cuadro 4.6	Balanza de pagos del Perú, 2000-2009	150
Cuadro 4.7	Inflación promedio anual y devaluación en el Perú	151
Cuadro 4.8	Ingresos tributarios 2001-2009	153
Cuadro 4.9	Tributación en países vecinos del Perú	154
Cuadro 4.10	Oferta y demanda global en el Perú, 1991-2009	155
Cuadro 4.11	<i>Stock</i> de inversión extranjera directa por sector de destino en el Perú, 2009	156
Cuadro 4.12	Comercio exterior, 1990-2005	158
Cuadro 4.13	Destino de las exportaciones del Perú: 10 primeros países	159
Cuadro 4.14	Exportaciones no tradicionales de PYME a Estados Unidos, 2009	160
Cuadro 4.15	Principales productos de exportación a Estados Unidos	160
Cuadro 5.1	PBI por departamento en el Perú, 2001-2008	184
Cuadro 5.2	Distribución porcentual del PBI por regiones naturales en el Perú, 1970, 1990 y 2008	185
Cuadro 5.3	Incidencia de la pobreza en la población por departamentos en el Perú	187
Cuadro 5.4	PEA ocupada, valor agregado bruto y productividad según departamentos en el Perú, 2007	187
Cuadro 5.5	Densidad poblacional y cobertura de la red vial nacional, departamental y vecinal por departamentos y regiones naturales, 2009	203
Cuadro 5.6	<i>Ranking</i> de infraestructura en transporte	206
Cuadro 5.7	Reservas de hidrocarburos en el Perú a diciembre de 2007	207
Cuadro 5.8	Producción y reservas probadas de energía comercial en el Perú, 2008	209
Cuadro 5.9	Densidad de telefonía fija según regiones en el Perú, 2003-2008	211
Cuadro 5.10	Requerimientos de inversión en telefonía fija y móvil por departamentos en el Perú	212
Cuadro 5.11	Volumen de agua almacenada en reservorios en el Perú	213
Cuadro 5.12	Índices de competitividad en el rubro infraestructura en el Perú, 2008	214
Cuadro 5.13	Número de centros poblados y población promedio por centro poblado, según tamaño de centro poblado en el Perú, 2007	216
Cuadro 6.1	Disponibilidad de agua por regiones naturales	228
Cuadro 6.2	Distribución de los bosques del Perú	233
Cuadro 6.3	Deforestación en la Amazonía peruana, 1990-2000	234
Cuadro 6.4	Superficie reforestada y por reforestar según departamentos en el Perú, 2008	236
Cuadro 6.5	Concentraciones de SO ₂ , NO ₂ , PM _{2.5} y PM ₁₀ en Lima y Callao, 2008	241
Cuadro 6.6	Cobertura de disposición final de residuos sólidos en el Perú	244

Lista de gráficos

Gráfico 1	Políticas de Estado del Acuerdo Nacional	9
Gráfico 2	Estrategia: Articulación de los objetivos nacionales	14
Gráfico 3	Áreas de proyección de la nanotecnología en el futuro	22
Gráfico 4	Relación gobierno-universidad-empresa en la nanotecnología	22
Gráfico 1.1	Índice de Desarrollo Democrático	31
Gráfico 1.2	Estructura de la población en el Perú a julio de 1950 y julio de 2005	32
Gráfico 1.3	Estructura de la población en el Perú a julio de 2025 y julio de 2050	33
Gráfico 1.4	Razón de dependencia por edad: Perú 1950-2050 y departamentos 2007	34
Gráfico 1.5	Variación porcentual del ingreso promedio real per cápita mensual por quintiles de ingreso en el Perú, 2007-2008	41
Gráfico 1.6	Índice de Desarrollo Humano 1975-2007	42
Gráfico 1.7	Evolución de la pobreza en el Perú, 1997-2009	43
Gráfico 1.8	Coefficiente de Gini en el mundo	44
Gráfico 2.1	Distribución porcentual de los profesionales en el Perú por ocupación principal, 1972 y 2007	61
Gráfico 2.2	Evolución de la mortalidad infantil en el Perú	69
Gráfico 2.3	Tasa de mortalidad infantil (<1 año)	70
Gráfico 2.4	Razón de mortalidad materna en el Perú	71
Gráfico 2.5	Evolución de la población con déficit calórico en el Perú	74
Gráfico 2.6	Prevalencia de la desnutrición crónica en el Perú	77
Gráfico 2.7	Incidencia en América Latina de la cortedad de talla en niños menores de 5 años	77
Gráfico 2.8	Cobertura de agua y desagüe en países seleccionados	79
Gráfico 2.9	Cobertura de electricidad en países seleccionados, 2005	80
Gráfico 2.10	Cobertura de los servicios de telecomunicaciones	81
Gráfico 3.1	Evolución de los indicadores de gobernabilidad en el Perú, 1998, 2003, 2008	113
Gráfico 3.2	Confianza de la población en las instituciones públicas	114
Gráfico 3.3	Superficie cultivada de coca en el Perú, Colombia y Bolivia	116
Gráfico 3.4	Droga decomisada en el Perú, 1983-2008	117
Gráfico 3.5	Acciones terroristas desde 2006 a 2010	118
Gráfico 4.1	PBI per cápita en el Perú, 1830-2008	135
Gráfico 4.2	Evolución del índice del PBI per cápita real en el Perú, 1950-2008	135
Gráfico 4.3	Comparación internacional de la evolución del índice del PBI per cápita en América Latina entre 1980 y 2008	136

Gráfico 4.4	Participación en el PBI por tipo de actividad en el Perú	137
Gráfico 4.5	Distribución de la PEA en el Perú según niveles de empleo, 1998 y 2009	138
Gráfico 4.6	PEA ocupada en el Perú por tamaño de empresa, 2005-2009	138
Gráfico 4.7	Perú urbano: PEA ocupada por sector económico, 2004-2009	139
Gráfico 4.8	Índice de competitividad global 2009-2010	140
Gráfico 4.9	Relación entre TEA y PBI per cápita, GEM 2008	141
Gráfico 4.10	Estructura productiva del Perú, 1994 y 2007	143
Gráfico 4.11	Productividad media del capital en el Perú	146
Gráfico 4.12	Principales destinos comercialmente operativos en el Perú	149
Gráfico 4.13	Situación de las reservas del Perú	151
Gráfico 4.14	Indicadores de riesgo país en América Latina y el Perú <i>Ranking</i> latinoamericano según Standard & Poor's	152
Gráfico 4.15	Proyección de la presión tributaria como porcentaje del PBI	154
Gráfico 4.16	Resultado económico del Sector Público No Financiero (SPNF)	154
Gráfico 4.17	Grado de especulación y de inversión en países de Latinoamérica <i>Ranking</i> latinoamericano según Standard & Poor's	156
Gráfico 4.18	Valor de los fondos privados de pensiones	157
Gráfico 4.19	Evolución de la estructura de exportaciones en el Perú	158
Gráfico 4.20	Globalización e integración regional	161
Gráfico 4.21	Número de patentes otorgadas en países de América Latina	162
Gráfico 4.22	Gasto en investigación y desarrollo en países de América Latina al 2004	162
Gráfico 4.23	Investigadores por cada mil integrantes de la PEA al 2004	164
Gráfico 4.24	Evolución de los precios de los productos mineros	166
Gráfico 4.25	Evolución de los precios de los alimentos	167
Gráfico 4.26	Índice de intensidad de la demanda de productos básicos	168
Gráfico 5.1	Distribución del valor agregado bruto por regiones naturales en el Perú, 2008	182
Gráfico 5.2	Distribución del valor agregado bruto de manufactura y servicios por regiones naturales en el Perú, 2008	182
Gráfico 5.3	Ingreso per cápita 2007 en el Perú medido por el valor agregado bruto	183
Gráfico 5.4	Distribución de la población en el Perú	186
Gráfico 5.5	Mapas de clasificación de ciudades e identificación de corredores económicos	197
Gráfico 5.6	Calidad de la infraestructura específica del Perú comparada con países de Sudamérica	201
Gráfico 5.7	Índice de calidad de la infraestructura portuaria del Perú comparado con otros países	204
Gráfico 5.8	Índice de competitividad regional en el Perú, 2009	214
Gráfico 6.1	Comparación regional de deforestación 1990-2005	235
Gráfico 6.2	Emisiones de PM10 y dióxido de carbono	242
Gráfico 6.3	Porcentaje de tratamiento de aguas residuales en el Perú comparado con países de Sudamérica	243

Lista de siglas y acrónimos

ACE	Acuerdo de Complementación Económica
ADB	Asociación de Bancos
ADEPSEP	Asociación de Empresas Privadas de Servicio Público
ADEX	Asociación de Exportadores
AFIN	Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional
AGAP	Asociación de Gremios Productores Agroexportadores del Perú
AIDER	Asociación para la Investigación y Desarrollo Integral
ALAFARPE	Asociación Nacional de Laboratorios Farmacéuticos
ALCUE	Cumbre América Latina y el Caribe - Unión Europea
ANA	Autoridad Nacional del Agua
ANP	Área Natural Protegida
APA	Asociación Peruana de Avicultura
APEC	Cooperación Económica Asia Pacífico
APEGA	Asociación Peruana de Gastronomía
APEPS	Asociación Peruana de Entidades Prestadoras de Salud
APESEG	Asociación Peruana de Empresas de Seguros
APESOPT	Asociación Peruana de Productores de Software
API	Academia Peruana de Ingeniería
APN	Autoridad Portuaria Nacional
APOIP	Asociación de Propietarios de Ómnibus Interprovinciales del Perú
APP	Asociación Público Privada
ARAPER	Asociación de Representantes Automotrices del Perú
ASA	Foro de Cooperación América del Sur - África
ASBANC	Asociación de Bancos del Perú
ASOCIACIÓN AFP	Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones
ASPA	Cumbre de América del Sur - Países Árabes
ATPDEA	Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BPP	Bosque de Producción Permanente
BRIC	Brasil, Rusia, India y China
BVL	Bolsa de Valores de Lima
CALTUR	Plan Nacional de Calidad Turística

CAN	Comunidad Andina
CANATUR	Cámara Nacional de Turismo
CAPECO	Cámara Peruana de la Construcción
CARICOM	Comunidad Caribeña
CCL	Cámara de Comercio de Lima
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CERIAJUS	Comisión Especial de Estudio del Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia
CETPRO	Centro de Innovación Técnico Productiva
CIAS	Comisión Interministerial de Asuntos Sociales
CIES	Consorcio de Investigación Económica y Social
CIP	Colegio de Ingenieros del Perú
CITE	Centros de Innovación Tecnológica
CND	Consejo Nacional de Descentralización
CNE	Consejo Nacional de Educación
CNULCDS	Consejo de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación y Sequía
COMEX	Sociedad de Comercio Exterior del Perú
COMPOLCYT	Comité de Política de Ciencia y Tecnología de CONFIEP
CONACS	Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
CONASEC	Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana
CONASEV	Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores
CONCYTEC	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONEACES	Consejo Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Educación Superior No Universitaria
CONEAU	Consejo Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Educación Superior Universitaria
CONFIEP	Confederación de las Instituciones Económicas Privadas del Perú
CONIDA	Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial
CPP	Centro Poblado Planificado
CTI	Ciencia Tecnología e Innovación
CTS	Compensación por Tiempo de Servicios
DEVIDA	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas
DGAES	Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales
DGIH	Dirección General de Infraestructura Hidráulica
DIGESA	Dirección General de Salud Ambiental
DNI	Documento Nacional de Identidad
DNPE	Dirección Nacional de Prospectiva
DNPP	Dirección Nacional de Presupuesto Público
ECA	Estándar de Calidad Ambiental
ECASA	Empresa Comercializadora de Alimentos
EFTA	Asociación Europea de Libre Comercio
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
EMBIG	Índice Global de Bonos de Mercados Emergentes
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
ENDES	Encuesta Nacional Demográfica y de Salud Familiar
EPS	Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento / Entidad Prestadora de Salud

ESAN	Escuela de Administración de Negocios
ESSALUD	Seguro Social de Salud
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FAP	Fuerza Aérea del Perú
FIDA	Fondo de Inversiones para el Desarrollo de Áncash
FIDE	Fondo Intergubernamental para la Descentralización
FIDECOM	Fondo para la Investigación y Desarrollo de la Competitividad
FINCYT	Programa de Ciencia y Tecnología
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOB	Libre a bordo / Free on board
FONAM	Fondo Nacional del Ambiente
FONCODES	Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
FONCOR	Fondo de Compensación Regional
FONDECYT	Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico
FTF	Foro sobre las Tendencias Futuras / Future Trends Forum
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GEM	Índice de Monitoreo de Emprendimiento Global
GORE	Gobierno Regional
ICACIT	Instituto de Calidad y Acreditación de las Carreras de Ingeniería y Tecnología
ICG	Índice de Competitividad Global
IIAP	Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana
IDD-LAT	Índice de Desarrollo Democrático de América Latina
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IED	Inversión Extranjera Directa
IGC	Índice Global de Competitividad
IGN	Instituto Geográfico Nacional
IGP	Instituto Geofísico del Perú
IMARPE	Instituto del Mar del Perú
INANPE	Instituto Antártico Peruano
INCAGRO	Innovación y Competitividad para el Agro
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INGEMMET	Instituto Geológico Minero y Metalúrgico
INIA	Instituto Nacional de Investigación y Extensión Agraria
INICTEL	Instituto Nacional de Investigación y Capacitación de Telecomunicaciones
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
IPAE	Instituto Peruano de Administración de Empresas
IPAI	Instituto Peruano de Auditores Independientes
IPC	Índice de Percepción de la Corrupción
IPE	Instituto Peruano de Economía
IPEBA	Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica
IPEN	Instituto Peruano de Energía Nuclear

ISP	Instituto Superior Pedagógico
IST	Instituto Superior Tecnológico
ITF	Impuesto a las Transacciones Financieras
ITP	Instituto Tecnológico Pesquero del Perú
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JCI	Junta de Coordinación Interregional
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
LMP	Límite Máximo Permisible
MARC	Mecanismo Alternativo de Solución de Conflictos
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MINAG	Ministerio de Agricultura
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MINDEF	Ministerio de Defensa
MINEDU	Ministerio de Educación
MINJUS	Ministerio de Justicia
MINSA	Ministerio de Salud
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
MYPE	Micro y Pequeña Empresa
NAFTA	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONERN	Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales
ONG	Organismo No Gubernamental
ONGEI	Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales
ONUUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSEL	Observatorio Socio Económico Laboral
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
OVM	Organismo Vivo Modificado
PAN	Programa Articulado Nacional
PASH	Programa de Apoyo al Sector Habitacional
PBC	Pasta Básica de Cocaína
PBI	Producto Bruto Interno
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PCT	Protocolo de Cosecha Temprana
PEA	Población Económicamente Activa
PENX	Plan Nacional Exportador
PENTUR	Plan Estratégico Nacional de Turismo
PERUCÁMARAS	Federación de Cámaras de Comercio
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PIA	Presupuesto Inicial de Apertura
PIGARS	Plan Integral de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos

PIR	Plan de Impacto Rápido
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes
PMSAJ	Programa de Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la Mejora de los Servicios brindados a la Población Peruana
PNDC	Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades
PNRIAJ	Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPC	Paridad de Poder de Compra
PPE	Programa Estratégico Presupuestal
PROCLIM	Programa de Fortalecimiento de Capacidades Nacionales para Manejar el Impacto del Cambio Climático y la Contaminación del Aire
PROMPERÚ	Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo
PROMPEX	Comisión para la Promoción de Exportaciones
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
PRONASAR	Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural
PSI	Programa Subsectorial de Irrigaciones
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
REDD	Reducing Emissions from Deforestation and Degradation
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
RICYT	Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología
RIN	Reservas Internacionales Netas
RURB	Registro Unificado Regional de Beneficiarios
SBN	Superintendencia Nacional de Bienes Estatales
SEIN	Sistema Eléctrico Interconectado Nacional
SENAMHI	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SERVIR	Autoridad Nacional de Servicio Civil
SGP	Secretaría de Gestión Pública
SIICEX	Sistema Integrado de Información de Comercio Exterior
SINAC	Sistema de Información Nacional de Aguas de Consumo
SINACYT	Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica
SINANPE	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SINAPLAN	Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico
SINEACE	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa
SINIA	Sistema Nacional de Información Ambiental
SIS	Seguro Integral de Salud
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares
SIVAN	Sistema de Vigilancia y Protección Amazónico Nacional
SLGA	Sistema Local de Gestión Ambiental
SNGA	Sistema Nacional de Gestión Ambiental
SNI	Sociedad Nacional de Industrias
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNMPE	Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía
SNP	Sociedad Nacional de Pesquería
SPNF	Sector Público No Financiero
SUNASS	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
TBC	Tuberculosis
TCF	Trillones de pies cúbicos

TEA	Actividad Emprendedora Total
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TLC	Tratado de Libre Comercio
TPPA	Acuerdo de Asociación Trans Pacífico
UNASUR	Unión de Naciones Sudamericanas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo
VAB	Valor Agregado Bruto
VIH	Virus de la Inmunodeficiencia Humana
VRAE	Valle de los ríos Apurímac y Ene
ZEE	Zonificación Ecológica Económica

PRESENTACIÓN

Ser libres sin zozobra.
JOSÉ FAUSTINO SÁNCHEZ CARRIÓN (1821)

El *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021* recoge dos años de trabajo durante los cuales se ha revisado y analizado amplia información, y llevado a cabo diversas reuniones con expertos, autoridades, dirigentes políticos y representantes de la sociedad civil.

Los criterios empleados en el *Plan Bicentenario* se sustentan en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el desarrollo concebido como libertad y en las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Organización de las Naciones Unidas en 1948, fue el resultado de una profunda reflexión impulsada por la comisión que presidiera Eleanor Roosevelt, en la que participaron destacados intelectuales y políticos decididos a elaborar un documento que abriera una nueva época de paz y prosperidad para la humanidad. Los treinta artículos que la componen han servido de base para la aprobación de una larga serie de convenios, pactos y declaraciones que han llevado a la conformación de instancias internacionales para hacer efectivo su cumplimiento. Así, desde este virtual parlamento, se ha generado en la práctica una legislación supranacional de la humanidad que apuntala la democratización como una de las grandes tendencias del proceso actual de globalización.

Desde la firma de la Declaración, el mundo surgido luego de la Segunda Guerra Mundial ha cambiado radicalmente. Los derechos fundamentales como el derecho inalienable a la vida, la libertad de conciencia y el acceso al bienestar fueron enarbolados por pueblos cuyos ciudadanos exigen las condiciones necesarias para su realización.

Amartya Sen propuso entender el desarrollo como libertad, y de allí nació el término de desarrollo humano adoptado por las Naciones Unidas que tomamos como una de las claves de la planificación estratégica. Esta concepción integral lo hace sinónimo de libertad política, derechos civiles, oportunidades económicas y sociales, protección a la persona y transparencia en la gestión pública. El Estado y la sociedad deben entonces ofrecer los bienes preferentes que permitan la realización de la libertad, para que el potencial de las capacidades humanas pueda desplegarse. Esta idea da forma al Índice del Desarrollo Humano, que mediante la combinación de variables como la esperanza de vida, las tasas educativas, el ingreso per cápita y la capacidad adquisitiva de la moneda,

permite evaluar no solo el nivel adquisitivo sino la calidad de vida de los ciudadanos en el proceso de desarrollo.

El tercer referente es el Acuerdo Nacional y las 31 Políticas de Estado que suscribieron las fuerzas políticas y sociales en el 2002. Este foro es uno de los logros más importantes del proceso de recuperación de la democracia en el país. Los partidos políticos, los gremios patronales y laborales y los grupos religiosos que realizan trabajo social fueron convocados para trazar políticas que consoliden el proceso de democratización. Una de esas políticas, la quinta, propuso la creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, CEPLAN, y de un Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, SINAPLAN, para diseñar y hacer el seguimiento de las propuestas.

Se ha elegido el año 2021, bicentenario de la Independencia, como horizonte temporal de este primer Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. La fecha propicia una reflexión sobre la situación en la que nos encontraremos. La efeméride se conmemora a partir del año 2010 en homenaje a los patriotas que proclamaron la soberanía popular para oponerse a la invasión napoleónica y que en América lanzaron los primeros gritos emancipadores. En su momento, fuimos el continente con el mayor número de repúblicas en el mundo. Inspirados en la Constitución de Cádiz, entramos en la modernidad tomando la forma más avanzada de gobierno conocida hasta entonces. La *res publica* romana, recreada por la Ilustración y las grandes revoluciones liberales, marcó el derrotero de un nuevo destino continental.

La historia ha sido accidentada y compleja. Algunas repúblicas, como la nuestra, nacieron sin ciudadanos, y la herencia del feudalismo colonial —esto es, una sociedad despótica, patrimonialista, teocrática y escindida— dificultó que la semilla democrática fructificara. Nuestras constituciones fueron mayoritariamente liberales, pero las constantes interrupciones autoritarias impidieron la consolidación de la institucionalidad republicana.

El avance democrático conjuga el discurso de la libertad con el discurso del bienestar, y la necesidad de precisar los ejes del desarrollo estratégico se instala en la agenda pública. Convertida la Declaración Universal de los Derechos Humanos en norma constitucional desde 1979, comprometido el país con la Declaración del Milenio para alcanzar el desarrollo y con los Objetivos para erradicar la pobreza, se hace necesario, conforme lo decidiera el Acuerdo Nacional, contar con un Plan Estratégico que nos convierta en un país desarrollado, democrático y cohesionado socialmente.

En este documento se definen seis ejes estratégicos: (i) derechos fundamentales y dignidad de las personas; (ii) oportunidades y acceso a los servicios; (iii) Estado y gobernabilidad; (iv) economía, competitividad y empleo; (v) desarrollo regional e infraestructura y (vi) recursos naturales y ambiente.

Con este esquema se ha llevado a cabo un diagnóstico de todos los aspectos de la vida nacional y de la relación del Perú con la globalización. Se ha trabajado los datos en estrecha relación con las fuentes oficiales, en particular con el Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI, que en los últimos años ha realizado un nuevo censo nacional de población, ha publicado el IV Censo Económico Nacional y está elaborando, después de quince años, una nueva tabla insumo-producto. El diagnóstico nos permite recoger datos positivos, como la reducción de la pobreza en 18 puntos desde la recuperación de la democracia, la mayor participación de los sectores de menores ingresos en la

distribución de la renta, y la salida del Perú, por vez primera, del grupo de países con mayor desigualdad en el planeta en el 2008. Además, con un ingreso per cápita superior a los US\$ 4500, hemos pasado a ser un país de renta media alta y hemos avanzado varios puestos en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

El análisis nos confirma que se ha progresado en la recuperación de la institucionalidad, aunque faltan reformas muy importantes. La descentralización aparece como la reforma del Estado más profunda y significativa de nuestra vida republicana. La transferencia de competencias y recursos así lo demuestra, lo cual incentiva la calidad de la gestión. La educación se ha universalizado, aunque su calidad es muy deficiente en todos los niveles, y la salud pública se encamina en esa dirección.

El diagnóstico confirma que la economía peruana ha salido de su estancamiento y que en la última década ha crecido a un ritmo sin precedentes de manera sostenida. El freno impuesto por la crisis internacional del año 2008 y el carácter primario exportador de nuestra economía nos hacen ver la necesidad de diversificarla mediante la promoción de la industrialización y el fortalecimiento del mercado interno, dándole mayor valor agregado. El Perú cuenta con fuentes de energía y recursos naturales que deben ser orientados en ese sentido. En lugar de generar antagonismos estériles, debemos aprovechar la riqueza de nuestros recursos naturales y organizar complejos productivos en torno a ellos.

Asimismo, el diagnóstico presenta avances en la lucha contra la pobreza y en la reducción de graves problemas sociales como la desnutrición crónica y la mortalidad infantil. También deja constancia del severo déficit en materia de infraestructura y de la necesidad de fortalecer la calidad de la administración pública para contar con un Estado eficiente y transparente.

El *Plan Bicentenario* no puede dejar de evaluar el contexto internacional ni las megatendencias que se perfilan en el momento actual. La crisis del año 2008 parece marcar el fin de un ciclo y el ingreso a otro de larga duración, en el que el Estado recupera la capacidad reguladora a fin de evitar la repetición de la descontrolada espiral especulativa que condujo a la mayor crisis de la economía mundial en las últimas ocho décadas. La estabilidad macroeconómica y el equilibrio a los que aspiran los países no son ajenos en absoluto a la recuperación de la dinámica internacional. El siglo anuncia la redefinición de las hegemonías planetarias, el surgimiento de nuevas potencias y el afianzamiento de los entornos regionales.

El avance de las tecnologías de las comunicaciones y los nuevos inventos abren un panorama promisorio para la humanidad. Una sociedad planetaria diversa pero intercomunicada hace que el progreso y los beneficios de la globalización sean reclamados por todos. El reto de la inclusión, el desarrollo sostenible y la preservación del medio ambiente impulsan la universalización de la democracia.

Existen tendencias negativas y hay que saber afrontarlas, en particular la violencia terrorista y el narcotráfico, que parecen ser los flagelos del nuevo siglo. La extrema violencia de las redes internacionales del terror que remece al mundo y el poder que alcanzan las mafias en el tráfico de drogas y en el contrabando deben ser enfrentados con rigor. En el Perú, el terrorismo subsiste y trata de exacerbar los conflictos sociales mientras se alía con el narcotráfico, cuyas redes cruzan el continente y los océanos.

La recuperación de valores éticos e identidades culturales que nos afiancen como una sociedad bien organizada políticamente, de ciudadanos libres, y abierta a la región y al mundo, nos consolidará como una república sustentada en el Estado social de derecho.

Para el segundo centenario, el Plan propone que el Perú alcance un ingreso per cápita entre US\$ 8000 y US\$ 10 000. Con una población prevista de 33 millones de peruanos, necesitaremos duplicar nuestro producto interno y cuadruplicar nuestras exportaciones. Debemos lograr una tasa promedio de crecimiento cercana al 6% y tasas de inversión del 25%. La tributación debe mejorar en 5 puntos en relación con el PBI, y los impuestos directos e indirectos deben alcanzar la misma proporción. La pobreza debe reducirse a menos del 10% del total de la población. La mortalidad infantil y la desnutrición crónica deben ser disminuidas drásticamente o, de ser posible, eliminadas. El Perú debe tener un coeficiente de Gini que indique una clara reducción de la desigualdad, consolidándose como un país de renta media alta y de desarrollo humano elevado.

La realización de programas estratégicos en educación, salud, infraestructura, ciencia y tecnología, energía, redes nacionales e internacionales de transporte multimodal, y los programas de modernización y reforma del Estado, generarán las condiciones para un nuevo país.

El *Plan Bicentenario* propone objetivos generales y específicos, precisa indicadores para avanzar hacia las metas fijadas y plantea programas estratégicos. Una vez promulgado, se avanzará decisivamente en la formación del SINAPLAN. Así se articulará el Plan con los instrumentos financieros para que los programas estratégicos empiecen a ser provistos en el presupuesto general de la República. Luego se diseñarán los planes de mediano plazo y los planes multisectoriales, en coordinación con los planes regionales y municipales.

La planificación contemporánea está pensada como la articulación en redes de propósitos y metas que vayan recogiendo y concertando iniciativas públicas y privadas. En ese sentido, el *Plan Bicentenario* se concibe como un instrumento orientador, flexible, abierto, permanente, que se enriquece en la dinámica social y económica del país.

Si somos capaces hacia el 2021 de concertar las voluntades suficientes para llegar a las metas propuestas y alcanzar así una sociedad más igualitaria y más solidaria de ciudadanos responsables —donde llegar en democracia será un logro sin precedentes—, estaremos en mejor pie para ser un país del primer mundo hacia mediados de siglo.

AGUSTÍN HAYA DE LA TORRE

Presidente del Consejo Directivo del
Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

ENFOQUE METODOLÓGICO

El *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021* es un plan de largo plazo que contiene las políticas nacionales de desarrollo que deberá seguir el Perú en los próximos diez años.

En un plan de largo plazo no es pertinente incluir una programación multianual, debido a que sus proyecciones involucran una alta incertidumbre. Por ello, en este *Plan* solo se presentan las metas de fin de periodo —como aspiraciones nacionales a una mejor calidad de vida para toda la ciudadanía— y un conjunto de programas estratégicos de largo plazo, que permiten un mayor grado de especificidad para guiar la toma de decisiones públicas y privadas. El plan de largo plazo no es un plan de acción sino de orientación, y por ello requiere de una programación multianual para hacerse operativo. La programación multianual de mediano plazo, en la que se establecen metas anuales para periodos por lo regular de cinco años, tiene mayor nivel de detalle y constituye el principal instrumento para la ejecución del plan, con indicadores y metas que permiten un seguimiento y una evaluación efectivos para introducir los correctivos necesarios o efectuar las reformulaciones que correspondan en caso de que las condiciones del entorno varíen. Por su parte, los planes sectoriales y regionales desarrollan con aún mayor detalle los objetivos, las políticas, las acciones y las metas establecidos en los planes nacionales, manteniendo con estos la correspondiente coherencia a fin de imprimir una direccionalidad única al proceso de desarrollo nacional.

El *Plan Bicentenario* se sustenta en los pronósticos de las principales variables macroeconómicas que definen un escenario probable o tendencial, tomando como base el estudio de los ciclos económicos de larga duración de la economía peruana manifestados entre el año 1896 y el 2009.

Para la formulación del *Plan Bicentenario* se estableció, mediante directiva, la metodología, procedimientos, responsabilidades funcionales y el cronograma de trabajo, comprendiendo a todas las entidades conformantes del SINAPLAN. El proceso fue eminentemente participativo, realizándose 22 talleres, entre octubre del 2008 y junio del 2009, en los que participaron representantes de entidades del gobierno nacional, gobiernos regionales, organismos constitucionalmente autónomos y entidades privadas; entre estas últimas, destacaron organismos no gubernamentales, entidades cooperantes, colegios profesionales, instituciones académicas, entidades gremiales, etc.

Partiendo de la sistematización de la información recogida en los talleres y de la identificación de las tendencias del entorno, denominadas megatendencias, para situar los problemas y oportunidades de la realidad nacional, y con base en las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, así como en la revisión de los diferentes instrumentos de planeamiento elaborados por las entidades públicas y privadas, entre febrero y julio del 2009 se identificaron seis objetivos nacionales, en torno a los cuales se definieron seis ejes estratégicos para el *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021* y formularon las respectivas propuestas de lineamientos estratégicos:

1. Derechos fundamentales y dignidad de las personas
2. Oportunidades y acceso a los servicios
3. Estado y gobernabilidad
4. Economía, competitividad y empleo
5. Desarrollo regional e infraestructura
6. Recursos naturales y ambiente

Siguiendo un enfoque de planeamiento por resultados, se desagregó cada objetivo nacional en un número de objetivos específicos, para los que se definió a su vez un conjunto de indicadores y metas, así como acciones estratégicas, proyectos y programas nacionales. Los valores tendenciales han servido de referencia para definir las metas del *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021*, teniendo como horizonte una visión compartida de futuro para el siglo XXI y las metas deseables para el 2021.

La lógica del planeamiento por resultados en el ámbito nacional altamente complejo del *Plan*, exige que sea multisectorial y multirregional. Este enfoque permitirá que en la programación multianual se incluyan acciones integradas de diversas entidades del Estado y en los diferentes niveles de gobierno que conduzcan en su conjunto al logro de los objetivos y las metas nacionales. Esta lógica, a su vez, coincide con los esfuerzos que viene realizando el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) por introducir el presupuesto por resultados como instrumento clave de la gestión presupuestal, así como la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) con la Autoridad Nacional de Servicio Civil en lo concerniente al establecimiento de una carrera pública basada en la meritocracia y la evaluación de desempeño. Con ello se busca facilitar la articulación de los planes estratégicos de desarrollo con los planes estratégicos institucionales y los respectivos presupuestos, contribuyendo a una mayor eficacia de la gestión del Estado, a la calidad del gasto público y a la transparencia de la gestión presupuestal, así como a la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los resultados de la gestión estatal.

La formulación de los planes estratégicos de desarrollo en sus diferentes niveles, tanto en los ámbitos sectorial como territorial, bajo el marco orientador del *Plan Bicentenario* deberá también contribuir al mejoramiento de la calidad de la inversión pública, al hacer posible la priorización de los proyectos de inversión del Estado. Al mismo tiempo, se abre un espacio para concertar las decisiones públicas con las del sector privado, lo cual posibilita una mejor respuesta del Estado a las demandas de la sociedad, así como la coordinación pública y privada para emprender un camino definido hacia el logro de los objetivos nacionales.

El 16 de noviembre del 2009, conforme al calendario establecido, se presentó a la Presidencia del Consejo Directivo del CEPLAN la primera versión del proyecto del *Plan Bicentenario*, tras lo cual se procedió a ponerla en consulta, fijando como plazo el día martes

20 de abril del 2010 para la recepción de contribuciones (aunque cabe señalar que en la práctica se recibieron aportes y comentarios en fechas posteriores). Luego de este proceso y su sistematización, el Consejo Directivo del CEPLAN autorizó en su sesión del 12 de agosto del 2010 esta versión y remitirla a la Presidencia del Consejo de Ministros para su aprobación. El camino posterior conllevará su elevación a la Presidencia de la República para su aprobación mediante Decreto Supremo.

LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El Acuerdo Nacional ha aprobado 31 Políticas de Estado, las que han sido agrupadas en cuatro ejes temáticos: (i) Democracia y Estado de derecho; (ii) Equidad y justicia social; (iii) Competitividad del país; y (iv) Estado eficiente, transparente y descentralizado. Estas Políticas de Estado constituyen el marco orientador para la definición de los objetivos nacionales, las políticas, y las metas y acciones incluidos en el *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021*. El gráfico 1 presenta un esquema de las Políticas de Estado.

Gráfico 1



VISIÓN COMPARTIDA DE FUTURO PARA EL SIGLO XXI

Somos una sociedad democrática en la que prevalece el Estado de derecho y en la que todos los habitantes tienen una alta calidad de vida e iguales oportunidades para desarrollar su máximo potencial como seres humanos. Tenemos un Estado moderno, descentralizado, eficiente, transparente, participativo y ético al servicio de la ciudadanía. Nuestra economía es dinámica, diversificada, de alto nivel tecnológico y equilibrada regionalmente, con pleno empleo y alta productividad del trabajo. El país favorece la inversión privada y la innovación, e invierte en educación y tecnología para aprovechar competitivamente las oportunidades de la economía mundial. La pobreza y la pobreza extrema han sido erradicadas, existen mecanismos redistributivos para propiciar la equidad social, y los recursos naturales se aprovechan en forma sostenible, manteniendo una buena calidad ambiental.

CONCEPCIÓN ESTRATÉGICA

La propuesta del *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021*, plan estratégico de desarrollo nacional, concibe el ejercicio universal de los derechos fundamentales por las personas como la finalidad esencial de toda sociedad humana. Esto es reconocido en el primer artículo de la Constitución, donde se establece que “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”. De allí que el primer objetivo nacional del *Plan Bicentenario*, que determina y orienta la propuesta de este plan de largo plazo, es lograr la vigencia plena de los derechos fundamentales y de la dignidad de las personas. Ello requiere erradicar la pobreza y la pobreza extrema y eliminar las barreras sociales, de género, culturales y de todo tipo que limitan las libertades humanas y la posibilidad de que todas las personas puedan realizar su máximo potencial como seres humanos. Este objetivo concuerda con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que reconoce la libertad, la justicia, la paz y la dignidad intrínseca de las personas como derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana. Asimismo, dicho objetivo asume los postulados de Amartya Sen, quien concibe el desarrollo como un proceso integrado de ampliación de las libertades fundamentales, articulado a consideraciones económicas, sociales y políticas, que incluye el reconocimiento de los valores sociales y culturales. En este enfoque se considera que las diferentes libertades son, al mismo tiempo, el fin supremo del desarrollo y un medio para alcanzarlo.

Para garantizar los derechos fundamentales a todos los peruanos se requiere de políticas que busquen lograr la equidad social, lo que implica asegurar la igualdad de oportunidades para todos y el acceso universal a los servicios básicos. Esto incluye en particular la igualdad de oportunidades para el acceso a una buena educación y salud, a una adecuada alimentación, así como a los servicios de agua y desagüe, electricidad y telecomunicaciones. En esta materia, el *Plan* propone dejar progresivamente atrás el asistencialismo y reorientar el gasto social y la lucha contra la pobreza hacia programas habilitadores de capacidades y promotores de desarrollo productivo. Asimismo, plantea concentrar el esfuerzo público en reducir de manera sustantiva, y de ser posible erradicar, la desnutrición crónica y la mortalidad infantil para el año 2021, así como garantizar el acceso a los servicios de agua y desagüe y una buena atención de salud para todos los peruanos. El acceso a una educación de calidad es un requisito esencial para lograr el desarrollo humano, y constituye la base para la superación individual y el éxito económico de las personas, y también para la conformación de una sociedad solidaria y con valores éticos.

Pero en el Perú se requiere, además, que la educación se conecte adecuadamente con las necesidades del crecimiento económico y el mejoramiento social y ambiental. De allí la importancia de vincular la educación con el desarrollo de la ciencia y la tecnología, de manera que la innovación y el conocimiento sean elementos clave de la transformación hacia una economía de alta productividad, y el progreso social y la gestión del desarrollo sean ambientalmente sostenibles.

Un requisito fundamental para alcanzar los objetivos señalados es lograr una economía competitiva que permita la generación masiva de empleos con alta productividad. Al respecto, se reconoce a los mercados internacionales como la principal fuente de oportunidades para el desarrollo económico y a los recursos naturales como la principal riqueza que posee el Perú, razón por la cual la estrategia de desarrollo debe impulsar su uso sostenible con inversión nacional y extranjera. Sin embargo, se reconoce también que el desarrollo nacional requiere impulsar la diversificación y sofisticación de la economía peruana, buscando una participación mucho más sustantiva de las actividades manufactureras de alto valor agregado y nivel tecnológico en el PBI nacional. Ello demanda fomentar un proceso de industrialización nacional que siga la ruta emprendida por otros países con recursos naturales abundantes, como el Canadá, Australia y Noruega y, recientemente, Chile y Botswana. En este sentido, se propone una estrategia apoyada en el aprovechamiento de los recursos naturales como una palanca de desarrollo que, complementada con la inversión en ciencia y tecnología e infraestructura económica, posibilite generar innovación y conocimiento alrededor de las actividades de exportación primaria. La conformación de corredores económicos para integrar las economías regionales del Perú a la economía mundial, y en particular hacia países vecinos de importancia estratégica como el Brasil, permitiría incentivar la inversión nacional y extranjera en nuevas actividades económicas competitivas de bienes y servicios con alta productividad y valor agregado, y por tanto generadoras de empleos adecuados. Estas nuevas actividades deberían orientarse inicialmente a la exportación y, posteriormente, también a un mercado interno mucho más fortalecido, generando mayores niveles de complementación entre las industrias. De este modo, la sociedad peruana podrá iniciar, durante el periodo de este *Plan*, su transformación de una economía basada principalmente en las exportaciones primarias a otra basada en el conocimiento y la tecnología, con un nivel de ingreso suficiente para permitir la conformación de un mercado interno desarrollado y complementario de los mercados externos.

Las actividades que se consideran clave para diversificar la estructura productiva y promover las industrias basadas en el conocimiento y la tecnología son la agricultura ecológica y las agroindustrias de exportación; la minería y la transformación de metales estratégicos para la microelectrónica (nanomateriales) y la robótica; la petroquímica y la producción de fertilizantes; la exportación de energía con fuentes renovables; la pesca y la acuicultura marítima y continental, así como sus industrias de transformación; la producción y la transformación para la exportación de celulosa y maderas con base en la reforestación de zonas andinas y selváticas (lo que además permitiría la obtención de bonos de carbono). También están incluidos los servicios de turismo cultural, de aventura y gastronómico, y el servicio de salud y otros que se identificarán en el camino. Para todas estas actividades productivas y de servicios se plantea desarrollar las industrias de insumos y servicios especializados, así como la producción de equipos y bienes de alta tecnología que las abastezcan, incluyendo el desarrollo de *software* y tecnologías de información, servicios de consultoría y de gestión y el desarrollo de patentes.

En una estrategia de desarrollo industrial no es fácil determinar con anticipación qué industrias tendrán éxito en los mercados internacionales. Por ello, las políticas de promoción deben ser flexibles y mantenerse atentas al surgimiento de nuevas oportunidades. Es sumamente importante adecuar la institucionalidad pública para contar con una entidad pública no necesariamente nueva que tenga asignada la función de realizar acciones específicamente orientadas a la promoción de nuevas actividades competitivas que contribuyan a la diversificación y sofisticación de la estructura productiva del Perú, y que tenga el peso y los recursos necesarios para dinamizar de este modo el crecimiento económico.

El crecimiento económico tiene una importancia esencial en la estrategia de desarrollo propuesta, debido a que su sostenimiento permite incrementar los recursos disponibles para las políticas sociales y la inversión en infraestructura pública, y generar empleos estables que contribuyen a reducir males sociales como la pobreza y la delincuencia.

La enorme riqueza natural de nuestro país y su relevancia para el crecimiento económico justifican considerar su sostenibilidad en el *Plan Bicentenario*. Al respecto, se plantea también como objetivo nacional lograr un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y un ambiente que permita una buena calidad de vida para las personas. Por un lado, se busca garantizar que las actividades económicas, especialmente las industrias extractivas, se realicen en las mejores condiciones ambientales que posibilita la tecnología moderna, y al mismo tiempo se propone aprovechar la biodiversidad y los recursos renovables del Perú para impulsar el desarrollo de nuevas actividades económicas inclusivas de alto valor agregado y sostenibles. Por otro lado, se prioriza la recuperación de la calidad ambiental en las ciudades con un adecuado manejo y tratamiento de los residuos líquidos, gaseosos y sólidos. El *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021* se plantea superar la tensión entre crecimiento económico y sostenibilidad ambiental, propiciando un desarrollo que permita compatibilizar la necesidad indispensable de lograr un crecimiento económico sostenido con la conservación de los recursos naturales y una buena calidad ambiental para las generaciones presentes y futuras.

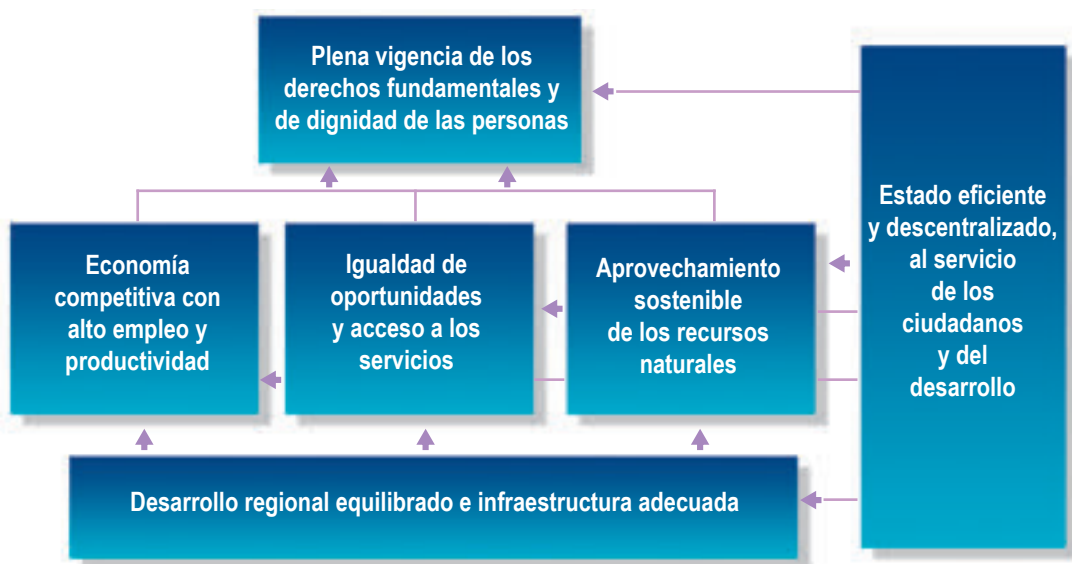
Otro objetivo nacional es el desarrollo de una infraestructura adecuada y distribuida equilibradamente en las regiones. Esto es indispensable para sostener el crecimiento económico y hacer llegar sus beneficios al conjunto del territorio nacional, de manera que en todos los espacios geográficos los peruanos tengan iguales oportunidades para el acceso a los servicios básicos y el desarrollo de sus economías. También es fundamental la inversión en infraestructura de carreteras, centrales eléctricas, riego agrícola y servicios públicos de agua y telecomunicaciones, lo cual requiere por lo general complementar la inversión pública con la privada bajo la forma de concesiones o asociaciones público-privadas. Pero la superación de los desequilibrios espaciales exige desplegar esta inversión de manera ordenada en el territorio, a fin de dinamizar el crecimiento económico en el interior del país y lograr el desarrollo regional. Esta inversión debe realizarse bajo condiciones adecuadas de sostenibilidad ambiental, en la medida en que la calidad ambiental es un importante componente de la calidad de vida que el desarrollo pretende mejorar.

Finalmente, el logro de los objetivos nacionales requiere acelerar la reforma del Estado con el fin de alcanzar una gestión pública eficiente que facilite la gobernabilidad y llegue a todos los sectores de la sociedad y rincones del país, que respete y haga respetar los derechos fundamentales y asegure la erradicación de la pobreza, que garantice el acceso a los servicios básicos y la igualdad de oportunidades para todos los habitantes del Perú, que

proporcione servicios de educación y salud de calidad, que promueva el desarrollo dinámico de las actividades productivas, que garantice la sostenibilidad en el aprovechamiento de los recursos naturales y la calidad del ambiente, y que promueva la inversión privada en infraestructura e invierta directamente cuando no se disponga de inversión privada. Por esta razón, el *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021* incluye el objetivo nacional de lograr un Estado eficiente, transparente y participativo, con vocación de servicio a la ciudadanía y que promueva el desarrollo económico.

El gráfico 2 muestra la jerarquización de los seis objetivos nacionales planteados y las relaciones de determinación que guardan entre sí, lo cual evidencia que su consecución simultánea e integrada constituye un requisito para garantizar el éxito del *Plan Bicentenario*. En otras palabras: para lograr el desarrollo nacional se requiere un enfoque integral de las políticas públicas que sea capaz de articular las acciones de toda la sociedad peruana en pro de los objetivos nacionales.

Gráfico 2
Estrategia: Articulación de los objetivos nacionales



El *Plan Bicentenario* involucra una decisiva participación privada no solo en la gestión del desarrollo, mediante la inversión en actividades productivas, infraestructura y servicios, sino también en la formulación de la política de desarrollo, mediante procesos de participación y mecanismos de concertación. En tal sentido, se considera que se compartirá una visión de futuro únicamente si esta se encarna en la sociedad civil, y los actores sociales se organizan y se movilizan para hacerla realidad.

MEGATENDENCIAS

La sociedad peruana se desenvuelve en el marco de megatendencias determinadas por los cambios que a nivel mundial se producen en los diversos ámbitos de la actividad humana. Tales cambios condicionan las posibilidades de desarrollo nacional y representan, en unos casos, oportunidades para el progreso de nuestro país en las esferas económica, social y política, mientras que en otros casos podrían representar circunstancias poco favorables que debemos enfrentar de la mejor manera posible para mantener el curso de nuestro desarrollo. Por ello es importante identificar dichas megatendencias, a fin de orientar mejor la política nacional de desarrollo y tomar las decisiones más apropiadas, de manera que sus efectos sean positivos para el logro de los objetivos nacionales.

Las megatendencias de mayor gravitación y a las que se debe prestar especial atención en el diseño de la política de desarrollo son:

La globalización

Globalización o mundialización es el término usado para definir el proceso por el cual la creciente comunicación e interdependencia entre los distintos países del mundo tiende a unificar economías, sociedades y culturas a través de una multiplicidad de transformaciones sociales, económicas y políticas que les otorgan una naturaleza global. Así, los procesos de producción y los movimientos de capital se configuran a escala planetaria, las empresas transnacionales adquieren mayor poder que los Estados y los gobiernos van perdiendo autonomía para decidir sus políticas nacionales. Como consecuencia de la globalización, se produjo en la última década una expansión sin precedentes del comercio mundial, solo detenida de manera transitoria por el desencadenamiento de la crisis financiera mundial, que rápidamente se trasladó hacia el sector real de las principales economías nacionales. Dicha expansión ha sido aprovechada muy favorablemente por la economía peruana, cuyas exportaciones y crecimiento económico alcanzaron niveles elevados en comparación con las décadas anteriores.

En este contexto, una característica de la fase actual de la globalización es la tendencia a la generalización de los acuerdos de integración bajo diversas modalidades, desde una simple concesión unilateral de preferencias, como el ATPDEA, hasta el establecimiento de áreas de libre comercio y la conformación de mercados comunes. En esta tendencia se inscriben los diversos acuerdos comerciales que el Perú promueve, como los Tratados

de Libre Comercio (TLC), que abrirán importantes oportunidades para los negocios de exportación de nuestro país.

Sin embargo, se augura que la recuperación del comercio internacional será lenta y progresiva y que afectará a las economías que, como el Perú, sostienen su crecimiento mayormente en las exportaciones hacia los países desarrollados.

Por esta razón se recomienda, durante la recuperación, desarrollar la logística y la infraestructura para la competitividad internacional mediante la promoción de los mercados internos y regionales, el fomento de la creación de empleos productivos y la innovación de tecnologías orientadas a lograr el mayor valor agregado y sofisticación de las exportaciones.

La democracia global

La democracia concebida como la convivencia social en la que todos sus miembros son libres e iguales y las relaciones sociales se establecen de acuerdo con mecanismos contractuales, se ha visto favorecida a través del esfuerzo de instituciones internacionales y el Estado en pos del fortalecimiento de la democracia, la consolidación del Estado de derecho y la mayor participación de la sociedad civil.

En la actualidad, la democracia se ha universalizado como parte de la globalización, sobre todo desde la fundación de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asimismo, los sucesivos pactos y convenios sobre derechos civiles, políticos, económicos, sociales y ambientales han forjado una legislación supranacional que cuenta con instancias sancionadoras de alcance internacional. Sin embargo, a pesar de estos avances en la mayoría de países latinoamericanos —que se reflejan en elecciones democráticas, con prensa libre e independiente y libertades civiles—, todavía falta mucho por hacer a nivel mundial.

Por otro lado, la democracia representativa ha afianzado las instituciones de autogobierno que expresan la soberanía popular, y los mecanismos de participación ciudadana han fortalecido la formación y la fiscalización de las decisiones públicas. A pesar de ello, la región enfrenta retos que han llevado a una profunda insatisfacción popular con los líderes elegidos democráticamente. El crecimiento económico insuficiente, las profundas desigualdades y los sistemas jurídicos y servicios sociales ineficientes han provocado el malestar popular reflejado en conflictos sociales caracterizados por el desorden y la violencia.

Las telecomunicaciones y la masificación del uso de internet

A lo largo de las últimas décadas, las telecomunicaciones en el mundo han evolucionado favorablemente de manera notoria a través de la creación de nuevas tecnologías con la finalidad de procesar, transmitir y difundir conocimiento.

Entre los diversos medios de comunicación que se han originado a raíz del desarrollo de nuevas tecnologías tenemos el teléfono, la radio, los satélites, las redes, el fax, la digitalización, la comunicación móvil y el uso masificado de internet. De todos ellos, internet se ha convertido en la actualidad en uno de los medios más utilizados por los agentes económicos por suponer una gran oportunidad de inversión, y no solo aminorar costos

económicos y no económicos, sino facilitar las comunicaciones en tiempo real entre el sector público y el privado. También representa un abanico de opciones informativas que reduce la asimetría de la información en las transacciones comerciales a nivel nacional e internacional entre las empresas y los usuarios.

Se ha configurado un mundo en el que toda la ciudadanía puede producir las noticias más variadas, comunicarse con otros sin barreras de ningún tipo, y diseñar, crear e innovar casi sin límites. Internet es la base para el desarrollo de grandes negocios —como Google y e-Bay— y facilita las inversiones y el comercio internacional. El servicio de internet se convertirá en indispensable para la vida cotidiana y cambiará la vida moderna al permitir hacer todo a través de este medio, como manejar el hogar, estudiar y realizar todo tipo de transacciones. Con internet, las personas no tendrán que trasladarse a un lugar de trabajo y podrán realizar sus labores desde sus casas, lo cual diluirá la distinción entre empresarios y trabajadores, promoviendo el concepto de desterritorialización. Asimismo, la educación virtual tenderá a sustituir a la educación presencial, propiciando el desarrollo de nuevas tecnologías y herramientas de aprendizaje mucho más efectivas que las tradicionales.

Sin embargo, el uso de internet puede ser perjudicial para la sociedad, como el acceso a contenidos y materiales gráficos no aptos para menores de edad: sexo, violencia, drogas, “hackeo” de información, entre otros.

El efecto más interesante de esta megatendencia es su impacto en la reducción de las brechas de acceso a la información, incluso de los sectores de bajos ingresos de los países en vías de desarrollo. A medida que esta tendencia se afiance, se abrirán nuevas oportunidades de negocios y de desarrollo para más peruanos y peruanas.

El surgimiento de nuevas potencias económicas

El rápido ascenso de algunos países asiáticos y latinoamericanos va a redefinir la distribución del poder en el ámbito internacional. Destaca en este sentido el grupo BRIC, acrónimo utilizado internacionalmente para referirse a Brasil, Rusia, India y China, cuatro de las economías con mayor potencial en el mediano y largo plazo. En la actualidad, el poder económico de China es una realidad, seguido de cerca, en términos de desarrollo tecnológico e industrial, por la India. Ambas potencias emergentes se alejan velozmente de la pobreza y se aproximan a las que fueron superpotencias del siglo XX. Un poco atrás, Rusia y Brasil apuntan a ser potencias si logran evitar nuevas crisis macroeconómicas. La crisis económica internacional reducirá la hegemonía de Estados Unidos y la Unión Europea, situación que permitirá a las potencias emergentes ganar un poder anteriormente inimaginable y traerá como resultado un mundo multipolar. Al Perú, esta tendencia mundial le plantea el reto de aprovechar la vecindad con Brasil y su acelerada expansión económica para desarrollar nuevas oportunidades económicas y de negocios. Para ello se requiere acercar nuestros mercados mediante la interconexión vial y comercial, y buscar una alianza estratégica con dicho país.

En estas condiciones, el Perú, en la medida en que pueda adscribirse a una integración de mayor complementariedad con las economías latinoamericanas y deje atrás el modelo de integración parcial y de exacción con las economías desarrolladas, ganará poder de negociación y mejores oportunidades para diversificar y transformar sus recursos productivos.

La Cuenca del Pacífico, nuevo eje del comercio mundial

En las últimas tres décadas, el comercio internacional se ha venido desplazando hacia los países de la Cuenca del Pacífico. En sus costas asiáticas, americanas y de Oceanía, se articulan las más poderosas potencias del mundo a excepción de Europa. El intercambio comercial que surgió tras la Segunda Guerra Mundial, promovido por Estados Unidos y que favoreció el renacimiento del Japón como potencia y la aparición de los “tigres asiáticos” —Taiwán, Corea del Sur, Singapur—, ha seguido en auge con la poderosa presencia de China, India, Rusia, Canadá y Australia. Esto ha llevado a la conformación de la APEC, asociación de países de la Cuenca del Pacífico a la que se han incorporado países latinoamericanos como México, Chile, el Perú y Colombia.

La ubicación de las potencias emergentes en esta área y el renovado interés de Estados Unidos y Japón por no perder el paso, hacen que en Latinoamérica se vea en perspectiva la necesidad de incorporarse crecientemente en esta dinámica. El Perú, como socio de la APEC, se ha puesto a la vanguardia de los países de la región sumándose a una megatendencia clave en la globalización.

El envejecimiento demográfico y la migración internacional

La población mundial crece y los países desarrollados experimentan una menor natalidad. Asimismo, estos se hacen más visibles gracias a la mundialización de la información y a la profunda disparidad de ingresos per cápita respecto de los países en desarrollo, que alcanza a ser, según el Banco Mundial, entre 15 y 50 veces más alta. Ello indudablemente acelerará las tendencias migratorias desde los países pobres hacia los países ricos, en desmedro del capital humano de los primeros. Precisamente, los vaticinios de los futurólogos apuntan a que en el 2030 los países desarrollados pugnarán por atraer migrantes para rejuvenecer su fuerza laboral. Esto significará el agotamiento paulatino de las restricciones para la inmigración, así como de las manifestaciones violentas de racismo y xenofobia.

El envejecimiento de los países ricos los obligará a atraer jóvenes profesionales y técnicos altamente calificados a su fuerza laboral, con el fin de satisfacer los requerimientos de mano de obra altamente especializada, que será cada vez más escasa en dichos países pese al prolongamiento de la vida útil de los trabajadores hasta los 75 años. Ello incrementará la “fuga de cerebros” de los países pobres, obligando a sus gobiernos a establecer restricciones e incentivos para que permanezcan en sus lugares de origen.

En países como el Perú, con una creciente expansión del estrato de personas en edad de trabajar, la limitada formación técnica y profesional promedio de esta fuerza laboral restringirá sus posibilidades de realización profesional o laboral en los países desarrollados, con el riesgo de permanecer como desocupados crónicos.

Crecimiento de megaciudades

El crecimiento de megaciudades (más de diez millones de habitantes) es un fenómeno que se ha acelerado, en especial en los países en vías de desarrollo, como parte de intensos procesos de urbanización y migración rural-urbana. Son consideradas motores de la economía mundial por conectar de manera eficiente el flujo de productos, personas, culturas y conocimientos. La concentración de la población, sobre todo por la centralización espacial de las inversiones, tiene inevitables consecuencias sociales, económicas y culturales; en particular, el incremento del crimen y la delincuencia, problemas mucho más agudos en

los países pobres. Entre las principales megaciudades destacan Tokio, Nueva York, Seúl, Bombay, Delhi, México, Sao Paulo, Shangai, Los Ángeles, Yakarta, El Cairo y Buenos Aires.

Las megaciudades tienen que afrontar determinados desafíos para alcanzar un desarrollo urbano sostenible, lo cual implica una mejor gestión en cinco sectores críticos de infraestructura (transporte, electricidad, agua y aguas residuales, salud, y protección y seguridad), de forma que mejoren su capacidad para balancear la competitividad con la calidad de vida y la sostenibilidad ambiental.

En el periodo del *Plan*, Lima tenderá a convertirse en una megaciudad, lo que encarecerá los costos de los servicios básicos y nos enfrentará a mayores problemas sociales. Se espera que el *Plan* permita que Lima Metropolitana se convierta en una megaciudad equilibrada en competitividad, medio ambiente y calidad de vida.

El cambio climático

El cambio climático que viene experimentando el planeta, caracterizado por los efectos del calentamiento global (alteración de ciclos de lluvias, mayor erosión de suelos, mayor incidencia de desastres naturales, mayor escasez de agua, menor productividad agrícola, inseguridad alimentaria, cambio en los ecosistemas que sustentan la diversidad biológica), es consecuencia del denominado "efecto invernadero" causado por el considerable incremento de las emisiones de diversos gases, principalmente el dióxido de carbono (CO₂) proveniente sobre todo de la quema de combustibles fósiles. Los gases de efecto invernadero se acumulan en la atmósfera y ocasionan la elevación de la temperatura media del planeta, la pérdida de glaciares en los polos y en las altas cumbres montañosas, así como la modificación del régimen de lluvias.

Todos los países van a sufrir los efectos del cambio climático, pero los más vulnerables son los países tropicales y sus poblaciones rurales. Se considera que este fenómeno traerá un cambio de paradigma y una reducción drástica del consumo de combustibles fósiles, hecho que afectará tanto la política como la economía mundiales. El Perú se verá afectado, en particular por la menor disponibilidad de agua en la costa.

Este fenómeno viene siendo motivo de diversos estudios y acciones conjuntas a nivel global en las diversas instancias, donde se le monitorea y se establecen estrategias globales y nacionales para el acondicionamiento y mitigación de sus efectos negativos. Entre dichas instancias se encuentra la Comisión Nacional de Cambio Climático, presidida por el Ministerio del Ambiente (MINAM), orientada, entre otros, al cumplimiento de los compromisos del país ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el tema, además de la presencia del país en el Panel Intergubernamental ad hoc.

Se estima que las alteraciones de los ecosistemas incidirán negativamente en las condiciones de competitividad económica de los países, afectando severamente a la población asentada en las ciudades costeras (dotación de servicios de agua, alcantarillado y salubridad), la productividad agrícola (principalmente la de régimen de secano), la producción de alimentos de origen agrícola, la preservación de la biodiversidad y la generación de energía hidroeléctrica.

Estudios recientes estiman una incidencia creciente de los efectos negativos del cambio climático en el producto bruto interno (PBI). De no adoptarse medidas contingentes,

ello podría llegar a significar hasta el 20% anual del mismo para el año 2050,¹ limitando seriamente las metas de crecimiento sostenido del país.

La preocupación por el ambiente y la preferencia por los productos naturales

La conciencia mundial acerca de los impactos de las actividades humanas sobre la biodiversidad y la naturaleza se intensificará y aumentará el poder de los grupos ambientalistas, situación que limitará las decisiones nacionales de aprovechamiento de los recursos naturales. Al mismo tiempo, la preferencia por los productos orgánicos y naturales —alimentos, medicamentos, calzado, ropa, muebles, adornos, productos de tocador—, asociados a una vida más sana y a una producción más limpia que no daña ni contamina el medio ambiente, abrirá nuevas oportunidades de negocios para países como el Perú, caracterizados por su importante riqueza natural, lo cual significará incursionar con marcado éxito en los mercados, impulsando adicionalmente la introducción de otros bienes y servicios propios. En el futuro, el consumo de productos orgánicos crecerá de manera sustantiva y formará parte de nuestra vida cotidiana, al punto de sustituir casi totalmente los productos agropecuarios tradicionales. Como parte de este proceso, también se ampliará la demanda de actividades de ecoturismo, en las que nuestro país tiene un gran potencial.

La exigencia de garantizar la calidad e inocuidad de los alimentos pone de relieve la importancia de los derechos de la propiedad intelectual de los insumos. En el caso peruano, el reciente desarrollo y aceptación de nuestra gastronomía en el mercado internacional nos brinda más de un ejemplo de lo que se ha hecho y el potencial por desarrollar.

Por otro lado, la protección y la recuperación del medio ambiente en las diversas regiones naturales es aún una tarea ardua. Hay que recobrar el espacio perdido por el mayor abandono y desertificación de tierras y laderas causados por la migración a la ciudad, la carencia de manejo forestal en los Andes y la Amazonía que termina en deforestación, la contaminación por el uso inadecuado o la falta de tecnologías limpias en la explotación industrial extractiva (como la minería formal e informal y la pesca a gran escala) y de servicios (transporte con parque automotor obsoleto).

El desarrollo biotecnológico y la ingeniería genética

La biotecnología, que consiste en la utilización de organismos vivos o partes de estos para obtener o modificar productos, mejorar plantas y animales o desarrollar microorganismos para objetivos específicos, cambiará la vida tal como hoy la conocemos. Podrá mejorar la alimentación (utilizable en los programas sociales vinculados al proceso de erradicación de la pobreza) y tener otros usos no alimentarios, como la producción de plásticos biodegradables, aceites vegetales y biocombustibles. También es útil en la minería, la medicina, la microbiología, la farmacia, así como en el cuidado del medioambiente, a través de la biorremediación, el reciclaje, el tratamiento de residuos y la limpieza de lugares contaminados por actividades industriales.

En el futuro, gracias a la creación de órganos artificiales, cada parte del cuerpo podrá ser sustituida, lo que aumentará las expectativas de vida. Asimismo, la ingeniería genética

1 BCRP, "El cambio climático y sus efectos en el Perú". Documento de Trabajo n.º 14. Lima, julio de 2009.

ofrece la posibilidad de incrementar significativamente el rendimiento de la producción agrícola y la oferta de alimentos, aunque también subsista por mucho tiempo la resistencia de importantes grupos sociales al uso generalizado de organismos vivos modificados, como en el caso de algunos transgénicos que alteran negativamente el suelo y la vida natural o en el de la creación de la vida *in vitro*, que tiene aún observaciones éticas.

Para desarrollar la biotecnología y la ingeniería genética en el Perú se requiere adecuar y mejorar la educación en dichos nuevos campos y sus especialidades, considerando la biodiversidad y las potencialidades de las diversas regiones. Su uso por el Estado y la empresa privada promoverá el desarrollo científico y la investigación biotecnológica con aplicación a diversas ramas productivas, como la minería, lo cual contribuirá a disminuir la contaminación.

El desarrollo de la nanotecnología y la robótica

Manipular la materia a escala atómica será la clave del siglo XXI y el nuevo motor del crecimiento mundial. La materia manipulada a escala tan minúscula muestra fenómenos y propiedades totalmente novedosos. Los científicos utilizarán la nanotecnología para crear materiales, aparatos y sistemas poco costosos y con propiedades únicas.

Esta tecnología promete beneficios de todo tipo, desde aplicaciones médicas (biología molecular, orgánulos, desarrollo de la memoria, la lógica, el yo, cardioterapias, cuidados sanitarios, enfermedades genéticas) hasta soluciones más eficientes a problemas ambientales y de otras áreas. Se trata de técnicas que revolucionarán la forma de vida en todos los ámbitos.

Se estima que las ventas de productos que incorporan nanotecnología aumentarán del 0,1% del total de productos manufacturados en el 2004 al 15% para el año 2014.²

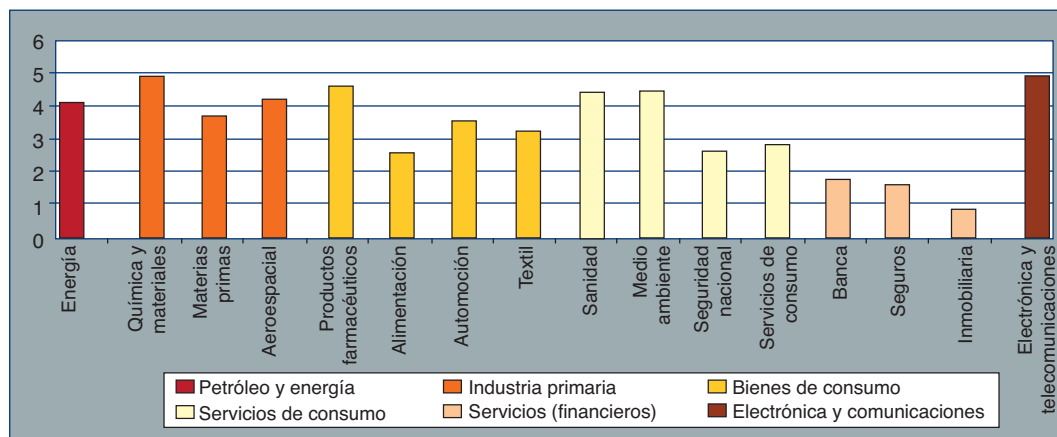
Los factores clave para el desarrollo de la nanotecnología, identificados por los expertos del Foro sobre las Tendencias Futuras (Future Trends Forum, FTF), son contar con las herramientas adecuadas que permitan el estudio a escala nanométrica, la búsqueda de aplicaciones prácticas que atraigan la inversión privada, la reducción de los costes de procesos y equipamiento, y una política gubernamental que fomente su desarrollo, todo lo cual ayudará a que penetre en el mercado con mayor celeridad. Entre los principales obstáculos encontrados está la escasez de inversión que supondría un despegue a largo plazo y la falta de coordinación entre centros de investigación y empresas, que podría hacer más difícil la industrialización de las aplicaciones.³

El desarrollo de nuevos productos y procesos y la penetración en nuevos mercados exigen grandes inversiones, indispensables en el desarrollo de la nanotecnología. Las iniciativas públicas han permitido el despegue de esta tecnología y el sector privado está tomando un protagonismo creciente en la fase de aplicaciones.

2 Fundación de la Innovación Bankinter, *Nanotecnología: la revolución industrial del siglo XXI*. En: www.ftforum.org, p. 7.

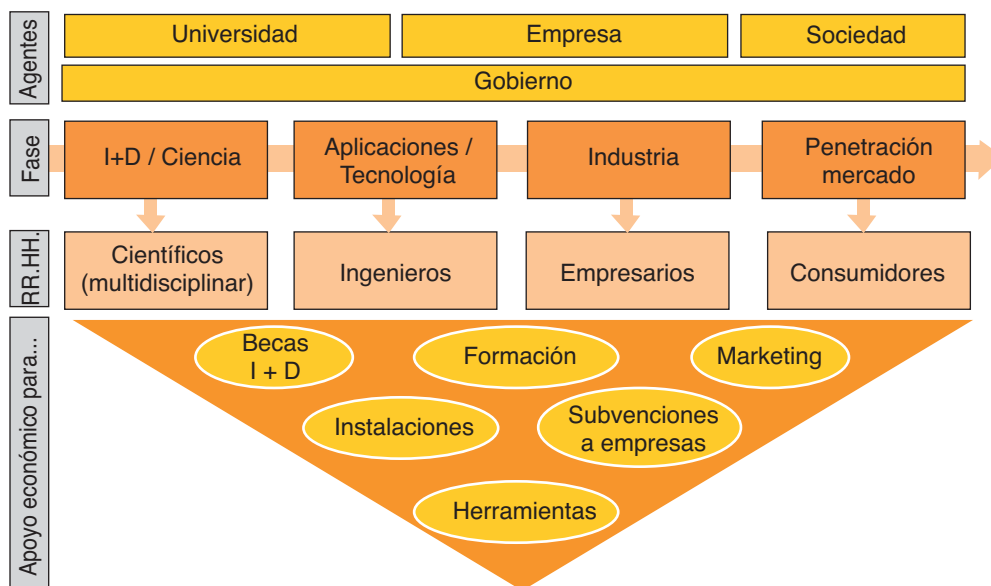
3 *Ibíd.*, p. 9.

Gráfico 3
Áreas de proyección de la nanotecnología en el futuro



En la nanotecnología intervienen distintos agentes, como la empresa, la universidad y los consumidores, con el apoyo y la regulación variable del Estado según la etapa del ciclo del valor.

Gráfico 4
Relación gobierno-universidad-empresa en la nanotecnología



Fuente: Fundación de la Innovación Bankinter, *Nanotecnología: la revolución industrial del siglo XXI*, p. 86

Adicionalmente, el desarrollo de la cibernética posibilitará usos nuevos y generalizados de robots en las actividades productivas y domésticas, así como en los servicios públicos.

El Perú cuenta en su territorio con los minerales básicos que utilizan estas tecnologías, lo que nos abre la posibilidad de beneficiarnos y participar de las ventajas de esta tendencia mundial. Para ello se requiere importantes cambios que mejoren la

educación, como la formación de nuevos campos y especialidades vinculados a desarrollarla, promoviendo el valor agregado en las zonas productoras e incrementando las exportaciones.

El Estado desempeña un rol importante al promover e invertir en investigación y en infraestructura y generar políticas de promoción de la nanotecnología y la robótica orientadas a la regionalización de la actividad económica, al desarrollo de industrias que requieren bajo niveles de capital y al fomento de una adecuada formación de redes o asociatividad. También puede mejorar el manejo del medio ambiente en sus diversos componentes (suelos, agua, bosques, diversidad biológica, energía), así como el control mediante diversas aplicaciones (alta resolución de fotografías, cálculos de áreas deforestadas, etc.).

EJES ESTRATÉGICOS

El Perú en el 2021

¿Es posible lograr en los próximos diez años un crecimiento económico que deje definitivamente atrás las estadísticas que nos han ubicado tradicionalmente entre los países menos desarrollados?

El *Plan Bicentenario* plantea que sí. Partimos de considerar que el Perú es un país de desarrollo intermedio en rápido crecimiento económico. Un país plenamente integrado al mundo por medio de tratados de libre comercio (TLC), compromisos con el sistema de las Naciones Unidas y la OEA y procesos de integración como la Comunidad Andina y Unasur, y la participación mediante representantes elegidos en el Parlamento Andino y el Parlamento Latinoamericano.

Sobre estas premisas, en términos cuantitativos, el logro de los objetivos estratégicos nacionales del *Plan Bicentenario* deberá traducirse el 2021 en los siguientes índices:

- Una población de 33 millones de peruanos sin pobreza extrema, desempleo, desnutrición, analfabetismo ni mortalidad infantil.
- Un ingreso per cápita entre US\$ 8000 y US\$ 10 000.
- Un producto bruto interno duplicado entre 2010 y 2021.
- Un volumen de exportaciones cuadruplicado entre 2010 y 2021.
- Una tasa de crecimiento anual promedio cercana al 6% anual.
- Una tasa de inversión anual promedio cercana al 25%.
- Una mejora de la tributación promedio anual en 5 puntos respecto del PBI.
- Una reducción de la pobreza a menos del 10% de la población total.

Estas metas están estrechamente relacionadas con la plena vigencia de los derechos fundamentales y la dignidad de las personas, con el afianzamiento del sistema democrático y representativo y con el equilibrio de poderes en condiciones de igualdad de oportunidades.

Logradas tales metas en las condiciones señaladas, el año 2021 podremos decir con total seguridad lo siguiente:

Somos una sociedad democrática en la que prevalece el Estado de derecho y en la que todos sus habitantes tienen una alta calidad de vida, con iguales oportunidades para desarrollar su máximo potencial como seres humanos. Tenemos un Estado moderno, descentralizado, eficiente, transparente, participativo y ético al servicio de la ciudadanía. Nuestra economía es dinámica, diversificada, de alto nivel tecnológico y equilibrada regionalmente, con pleno empleo y alta productividad del trabajo. El país favorece la inversión privada y la innovación, e invierte en educación y tecnología para aprovechar competitivamente las oportunidades de la economía mundial. La pobreza y la pobreza extrema han sido erradicadas, existen mecanismos redistributivos para propiciar la equidad social y los recursos naturales se aprovechan en forma sostenible manteniendo una buena calidad ambiental.

EJE ESTRATÉGICO 1: DERECHOS FUNDAMENTALES Y DIGNIDAD DE LAS PERSONAS

El *Plan Bicentenario* considera indispensable relacionar el desarrollo integral y sostenible con la vigencia plena y efectiva de los derechos fundamentales y la dignidad de las personas.

Fortalecer la vigencia de estos derechos implica que toda la ciudadanía, sin excepción, tenga acceso a una justicia autónoma, confiable y eficiente. Y que la consolidación de la institucionalidad democrática y de la participación ciudadana permita que, mediante el consenso, se logren reducir al mínimo las inequidades, la pobreza y la pobreza extrema.

En lo que va del milenio, el Perú ha logrado dar algunos pasos importantes dirigidos al logro de este equilibrio entre desarrollo y respeto de los derechos de las personas. En el periodo que media entre los años 2011 y 2021 debemos fortalecer esta tendencia y lograr metas concretas esenciales.

El Plan Nacional de Derechos Humanos contempla como uno de los derechos a alcanzar el derecho al nombre y a la identidad, lo que hace necesario optimizar el sistema de identificación y de registros civiles. En la actualidad, las poblaciones mayor de edad y menor de edad identificadas con DNI llegan al 98,9% y 40,3%, respectivamente. Por ello, la meta propuesta para el año 2021 es que todos los peruanos y peruanas ejerzan su derecho a la identificación al 100%.

Con el fortalecimiento de las instituciones vinculadas a la administración de justicia aseguraremos el acceso gratuito a una justicia autónoma, independiente, transparente, confiable, moderna, eficiente, eficaz y predecible. Hoy en día, apenas el 14,2% de la población tiene una opinión favorable del sistema de justicia. Debemos lograr que el año 2021 esta percepción sea mayoritariamente satisfactoria.

Igualmente, debemos propiciar la reducción de las diferencias sociales mediante la erradicación de la pobreza y la extrema pobreza y el acceso a la propiedad de la tierra en favor de las comunidades indígenas.

Entre los años 2001 y 2009 la pobreza en el Perú ha disminuido de 54,8% a 34,8%. En el 2021 debe reducirse al 10%. Asimismo, entre 2001 y 2009 la extrema pobreza disminuyó de 24,4% a 12,6%. En el 2021 debe reducirse al 5%.

Por lo pronto, ya se está revirtiendo la tendencia al despoblamiento y disgregación de las poblaciones comuneras indígenas amazónicas. Mientras en 1993 sumaban 299 218 habitantes organizados en 1450 comunidades pertenecientes a 65 pueblos indígenas, en el 2007 se han registrado 332 975 habitantes en 1786 comunidades pertenecientes a 51 pueblos indígenas. Estas comunidades tienen actualmente una mayor escolaridad y acceso al empleo.

Ciertamente, las políticas de erradicación de la pobreza deberán promover emprendimientos entre la población con menores recursos para reducir su dependencia de los programas sociales.

El *Plan Bicentenario* estima necesario fomentar cambios de actitudes en la sociedad. En ese sentido, considera la defensa y protección de la familia, célula básica de la sociedad, como el factor esencial para un desarrollo humano integral, erradicando la violencia familiar y consolidando valores éticos y morales favorables a la cohesión familiar, la paz y la solidaridad.

1.1. DEMOCRATIZACIÓN DE LA SOCIEDAD

La plena vigencia de los derechos fundamentales y la dignidad de las personas es el fin supremo de la sociedad y constituye el paradigma de las sociedades modernas. Las siguientes características son una constante en las sociedades más desarrolladas y traducen mejor la vigencia de los derechos y la dignidad humana:

- (i) Amplias clases medias y sectores altos y bajos reducidos (forma romboidal de la estructura de ingresos).
- (ii) Democracias representativas y participativas, con sociedades abiertas, flexibles y transparentes, en las que el poder se ejerce mediante un sistema de partidos basado en la pluralidad y la alternancia, y en las que existe una aplicación plena del sufragio universal y una participación y fiscalización permanente por parte de la sociedad civil.
- (iii) Modernización de la economía de mercado, incorporando objetivos de desarrollo humano y sustentable: equidad, desarrollo institucional o del capital social; desarrollo de las capacidades humanas; participación de los trabajadores en la toma de decisiones; y conformación de las unidades económicas preempresariales como tercer sector, complementario y competitivo con el primer sector (empresa privada) y con el segundo (Estado).

Al final del primer decenio del siglo XXI, la sociedad peruana ha optado por la modernización económica y social. En las cinco últimas décadas la historia del desarrollo del Perú muestra ensayos discontinuos y frustrados de modernización, que han sido superados combinando la democratización política con la modernización económica en las dos últimas administraciones.

Tal como se destaca en la tercera columna del cuadro 1.1, la Constitución Peruana vigente opta por un modelo de economía social de mercado, compatible con el crecimiento económico sostenido en un marco de equidad social. Asimismo, en los últimos años el Perú ha suscrito un conjunto de TLC, que abre oportunidades para contrarrestar el

reducido mercado interno, a la par que realiza esfuerzos por fomentar la integración latinoamericana a fin de ganar posiciones en el orden internacional.

Cuadro 1.1
La modernización económica y social en el Perú

Componentes	Factores motores	Situación
Modernidad y capital social	Desarrollo de la economía de mercado y de factores institucionales complementarios que emergen del consenso. Gobernabilidad basada en reglas de juego preestablecidas y estables. El sistema judicial garantiza el respeto a la propiedad y los contratos.	Casi la mitad de la fuerza laboral se encuentra bajo relaciones de trabajo asalariado.
Globalización e integración regional	Globalización económica, tratados de libre comercio, integración regional, equilibrios macroeconómicos y estabilidad de precios.	Se tiene suscritos acuerdos comerciales con los siguientes bloques comerciales y países: Comunidad Andina, Acuerdo de Complementación Económica con México, MERCOSUR, TLC Perú – Estados Unidos, Ampliación del ACE N° 38 con Chile, TLC Perú – Singapur, TLC Perú – Canadá, TLC Perú – China, Protocolo de Cosecha Temprana (PCT) Perú – Tailandia y se espera suscribir con Japón, Corea del Sur, TPPA-Trans Pacific Partnership Agreement (Estados Unidos, Australia, Chile, Brunei, Singapur, Vietnam, Nueva Zelanda), CARICOM, India, Marruecos, Sudáfrica y EFTA (Suiza, Noruega, Islandia, Liechtenstein).
Sociedad del conocimiento, era de la información	<p>La empresa privada, la universidad y el Estado desarrollan sinergias para la innovación, el incremento de la productividad y la competitividad internacional mediante la operación de incubadoras de empresas y parques científicos orientados a innovar la producción y el conocimiento, para incorporarse competitivamente en los mercados mundiales.</p> <p>Asimismo, en el marco de la Sociedad de la Información, el Estado viene desarrollando políticas regulatorias para permitir el acceso a internet, y políticas de telecomunicaciones en condiciones de mayor calidad y menores tarifas a los sectores mayoritarios del país.</p> <p>La conectividad de las personas y agentes económicos facilitada por las telecomunicaciones permite cerrar las brechas entre las zonas avanzadas y rezagadas del país. Además, posibilita el incremento del nivel y la calidad de vida de la población.</p>	<p>El acceso a internet alcanza a casi un tercio de las familias. El comercio y el gobierno electrónico están en sus inicios.</p> <p>Se están implementando el Plan Nacional de Desarrollo de la Banda Ancha y el Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú.</p>
Economía social de mercado	La economía de mercado tiene fallas estructurales que ameritan la regulación del Estado. Esta participación se centra en la provisión equitativa de los bienes preferentes —salud, educación, justicia, seguridad—, la preservación de la naturaleza, y el combate a los monopolios, la desocupación elevada y la extrema pobreza.	La carta constitucional prescribe el desarrollo de la economía social de mercado.



Componentes	Factores motores	Situación
Economía solidaria o tercer sector	<p>Los campesinos y las empresas urbanas informales se asocian en cadenas productivas y, a partir de allí, pueden asociarse en <i>joint ventures</i>, alianzas estratégicas e incluso en subcontrataciones con las medianas y grandes empresas privadas.</p> <p>Las unidades económicas del tercer sector participan en las exportaciones diversificando las exportaciones en no tradicionales.</p>	La economía popular cuenta con un enorme potencial para formar el tercer sector, pues representa casi el 90% de las unidades económicas.
Capital humano	Promoción y vigencia de las libertades instrumentales —libertades políticas, sociales, económicas—, garantías de transparencia y acceso a redes de protección que eviten a la población vulnerable caer en la miseria. Acceso a servicios de salud y educación de calidad.	Los programas de desarrollo de capacidades adolecen de baja calidad y equidad.
Desarrollo sostenible	Renovación de los recursos naturales, conservación y aprovechamiento sostenible.	La modernización económica aún requiere una mayor integración de la economía local y preservación del ambiente.
Sociedad de clases medias	Sociedades organizadas con una estructura porosa, flexible, transparente, con elevada movilidad social ascendente, formadas mayoritariamente por sectores medios.	Los sectores medios representan un tercio del total de la PEA nacional.

Por otro lado, en las políticas del Acuerdo Nacional se hace explícita referencia a los objetivos de desarrollo humano sostenible y la expansión del capital humano. Este foro se caracteriza por concertar los esfuerzos de los partidos políticos, los gremios empresariales y laborales, los gobiernos regionales y locales para definir políticas de Estado que verdaderamente constituyan escenarios deseables de futuro compartido.

Como se verá más adelante, las limitaciones fundamentales para lograr la modernización de nuestra sociedad son la pobreza y la desigualdad social, así como la mala calidad de la educación. En el Perú, más del 90% de las unidades económicas son micro y pequeñas empresas (MYPE) y organizaciones de producción y consumo preempresariales urbanas y rurales, las que debido a sus bajos ingresos mantienen a la mayor parte de las familias en situación de pobreza.

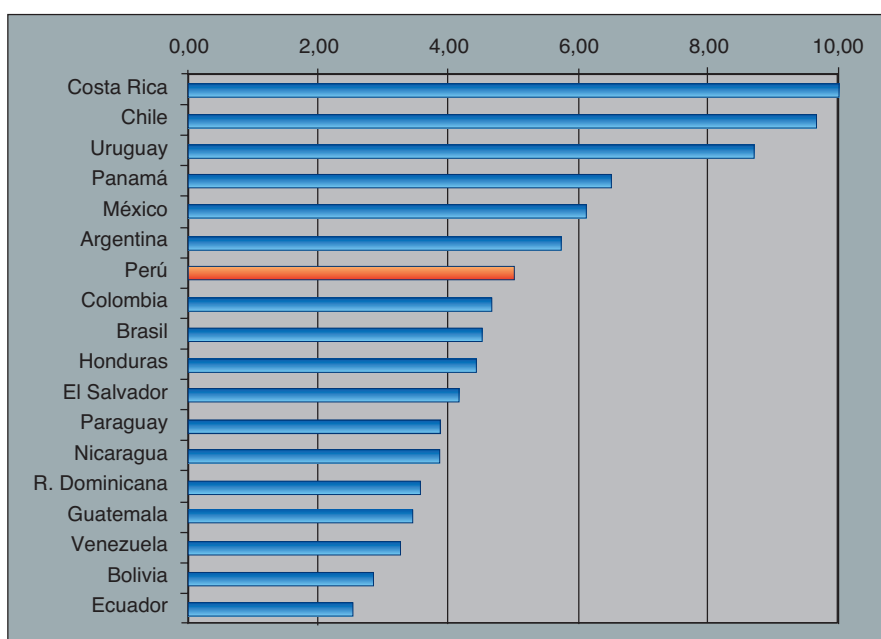
Pese a lo avanzado, es necesario impulsar aún más la economía solidaria como un tercer sector que incorpore la economía campesina o parcelaria y el sector informal urbano al mercado mediante diversas formas de asociatividad, como la subcontratación, las alianzas estratégicas y las cadenas productivas, entre otros mecanismos, a fin de alcanzar economías de escala y la productividad necesaria para insertarse competitivamente en el mercado.

Las mejoras en materia de institucionalización democrática en el Perú son todavía medianas. Internacionalmente, el grado de avance democrático de los países se mide de distintas maneras. Uno de los indicadores utilizados es el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat) —elaborado por la Fundación Konrad Adenauer y Polilat—, que mide el desarrollo democrático en función de cuatro dimensiones:

- (i) Condiciones básicas de la democracia.
- (ii) Respeto de los derechos políticos y las libertades civiles.
- (iii) Calidad institucional y eficiencia política, que incluye el índice de percepción de la corrupción, la participación de los partidos políticos en el Legislativo, la rendición de cuentas, los indicadores de desestabilización y crisis del gobierno.
- (iv) Ejercicio del poder efectivo para gobernar, incluyendo la capacidad para generar políticas de aseguramiento del bienestar en materia de salud y educación, y políticas que garanticen la eficiencia económica.

En este índice, el mejor resultado alcanzado entre los dieciocho países se considera el valor óptimo, y se fija como referencia para medir los esfuerzos de los países restantes. El IDD-Lat-2008 ubica al Perú en el puesto siete entre dieciocho países, como se aprecia en el gráfico 1.1.

Gráfico 1.1
Índice de Desarrollo Democrático



Fuente: Fundación Konrad Adenauer y Polilat, IDD-Lat-2008.

1.2. POBLACIÓN

De acuerdo con el Censo Nacional de 2007, la población del Perú fue de 28 221 000 habitantes y, según las proyecciones del INEI, para el año 2021 llegará a 33 149 000 habitantes. El cuadro 1.2 muestra la tasa decreciente de la población del país hasta el 2050 calculada por el INEI. Según estas estimaciones, al 2050 el Perú se habrá alineado con las tendencias mundiales, reduciendo su tasa promedio de crecimiento poblacional anual a 0,33%.

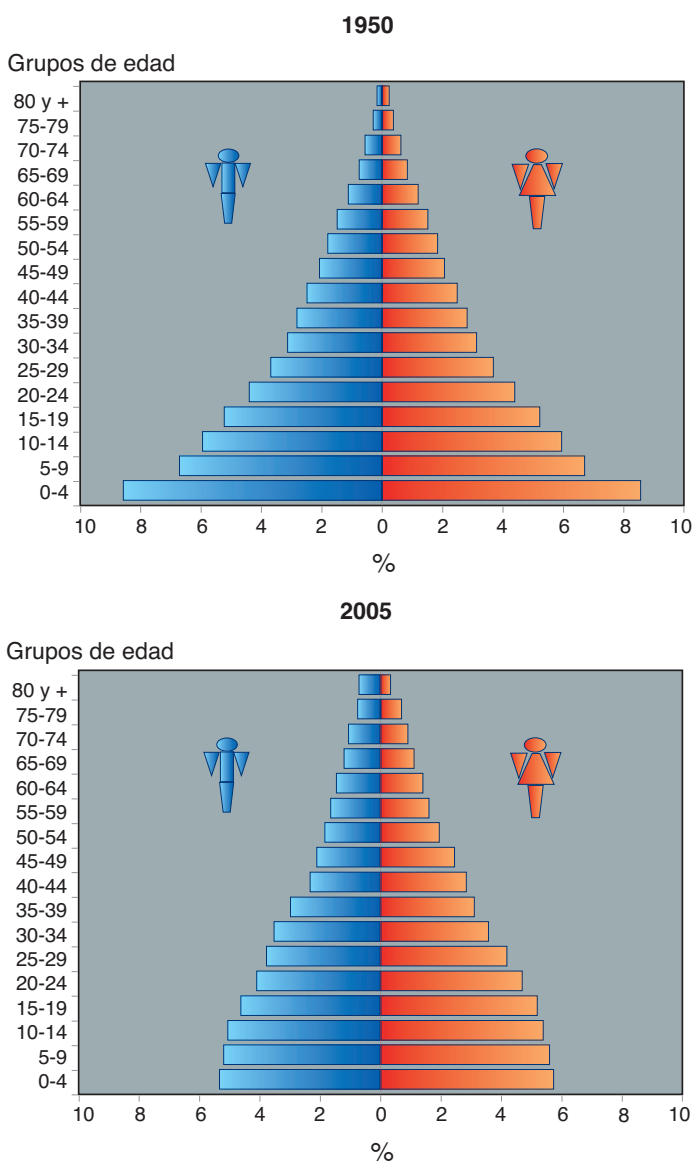
En el gráfico 1.2, las pirámides de edades en 1950 y en 2005 muestran una transformación en la estructura poblacional del Perú, con un decrecimiento de la población de los estratos de 0-4, 5-9 y de 10-14 años en el 2005 como resultado de la disminución de la tasa

Cuadro 1.2
Población y tasa de crecimiento registrada y proyectada en el Perú
(En miles de habitantes)

Año	1940	1961	1972	1981	1993	2007	2011	2021	2050
Población	7023	10 420	14 122	17 762	22 639	28 221	29 798	33 149	40 111
Periodo		1940-1961	1961-1972	1972-1981	1981-1993	1993-2007	2007-2011	2011-2021	2021-2050
Tasa de crecimiento promedio por periodo		1,9%	2,8%	2,6%	2,0%	1,6%	1,1%	1,1%	0,66% 2050: 0,33%

Fuentes: INEI, "Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050". *Boletín de Análisis Demográfico* n.º 36. Lima, marzo de 2009; *Perfil Sociodemográfico del Perú*. Lima, agosto de 2008.

Gráfico 1.2
Estructura de la población en el Perú a julio de 1950 y julio de 2005

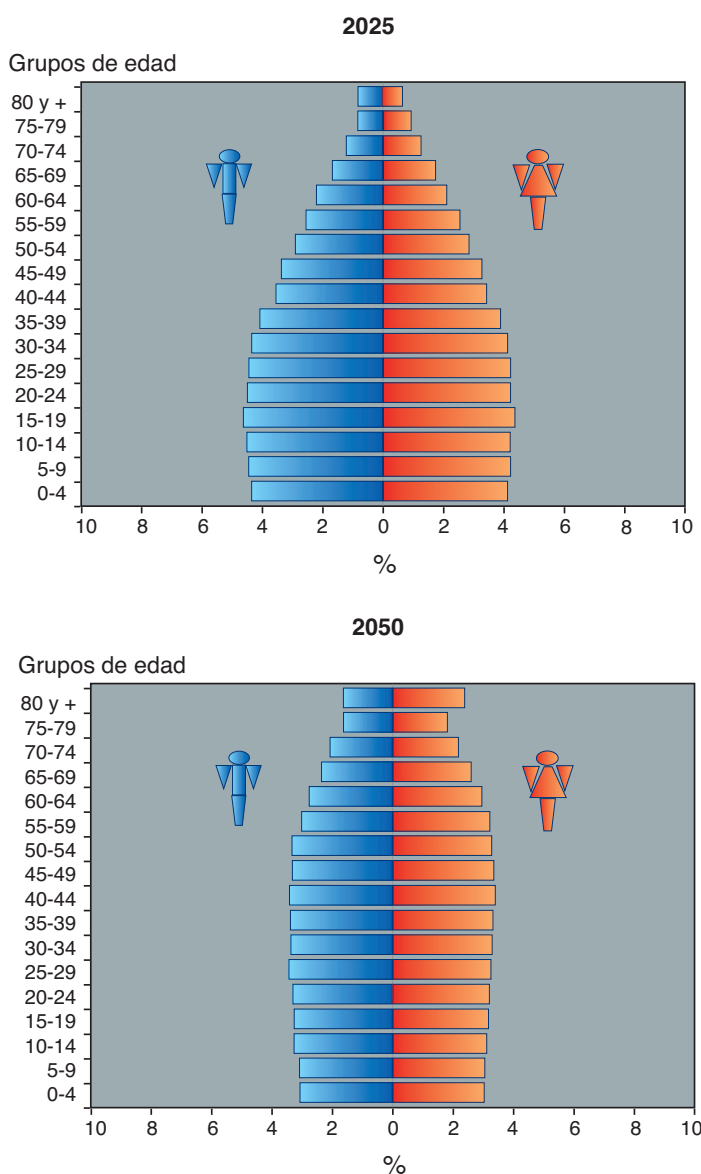


Fuente: INEI, "Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050". *Boletín de Análisis Demográfico* n.º 36. Lima, marzo de 2009.

de natalidad. Esto anticipa una reducción significativa del crecimiento de la población hacia los años 2025 y 2050. En el mismo gráfico se observa una desigual distribución de la población por sexo, siendo la femenina la de mayor proporción.

Por su parte, el gráfico 1.3 presenta la principal fortaleza surgida de este cambio: la ampliación de la fuerza laboral al 2025, que se hará progresivamente madura hacia el 2050. También se aprecia una mayor supervivencia de la población de sexo femenino. Al paso de los años se proyecta una disminución de la proporción de los primeros estratos, con la consiguiente reducción de la población en las sucesivas generaciones.

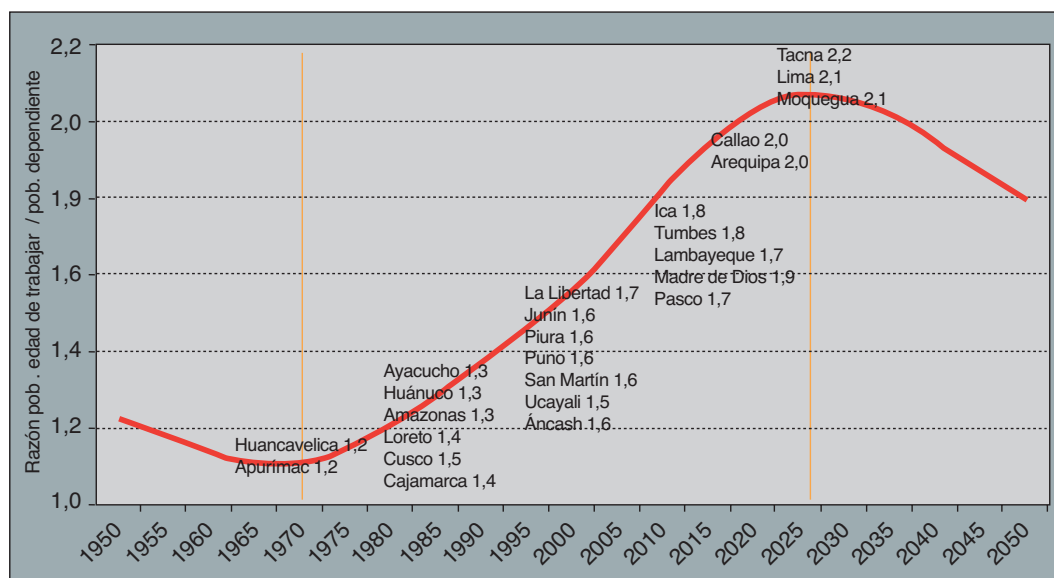
Gráfico 1.3
Estructura de la población en el Perú a julio de 2025 y julio de 2050



Fuente: INEI, "Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050". *Boletín de Análisis Demográfico* n.º 36. Lima, marzo de 2009.

Los cambios en la estructura demográfica traen consigo retos y también oportunidades. El incremento de la participación porcentual de la población en edad de trabajar genera el denominado “bono demográfico”, representado por la ventaja de tener una relativamente menor población dependiente y una mayor población en edad de trabajar. La conversión de este cambio en una ventaja efectiva requiere la realización de las inversiones necesarias para crear oportunidades de trabajo productivo. De no ser así, se intensificarán los problemas de delincuencia y otros males sociales. El gráfico 1.4 muestra que el bono demográfico se manifiesta en periodos diferentes en las distintas regiones del país, conforme a la fase del proceso de transición demográfica en que se encuentran. La línea representa la curva del bono demográfico a nivel nacional, que empezará a decrecer en la década de 2030. Sin embargo, existen varios casos en los que ya se llegó a la más alta participación de la población en edad de trabajar respecto de la población dependiente, entre ellos Lima y Tacna, seguidos muy de cerca por Callao, Arequipa y Moquegua.

Gráfico 1.4
Razón de dependencia por edad: Perú 1950-2050 y departamentos 2007



Fuente: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), Plan Nacional de Población.

Otro reto importante para el país en el mediano y largo plazo será contar con un sistema de seguridad social capaz de mantener a una población en proceso de envejecimiento que demandará servicios geriátricos.

Por otro lado, se observa una desigual distribución de la población en el territorio nacional, la que tiende a concentrarse mayoritariamente en la ciudad capital (cuadro 1.3). Así, según los Censos Nacionales del 2007, Lima Metropolitana representa el 30,9% de la población total; le sigue la región geográfica norte (Tumbes, Piura, Lambayeque, Cajamarca, La Libertad, Áncash) con el 25,7%; luego la región geográfica sur (Cusco, Apurímac, Arequipa, Moquegua, Puno y Tacna) con el 16,2% ; la región geográfica centro (Huánuco, Pasco, Junín, Ayacucho, Huancavelica e Ica) con un 14,8% y, finalmente, la región geográfica oriente (Loreto, Amazonas, San Martín, Ucayali y Madre de Dios), que alberga el 9,3% de la población nacional. El resto de la población se encuentra en Lima provincias, con el 3,1%.

Cuadro 1.3
Población según región geográfica en el Perú

Región geográfica	Población	Distribución
Norte	7 057 807	25,7%
Sur	4 446 651	16,2%
Centro	4 047 364	14,8%
Oriente	2 538 247	9,3%
Lima Metropolitana	8 482 619	30,9%
Lima provincias	839 469	3,1%
Total	27 412 157	100%

Fuente: INEI, *Perfil Sociodemográfico del Perú*. Lima, agosto de 2008.
Elaboración: CEPLAN

La densidad poblacional (cuadro 1.4) refleja la aludida concentración de la población en Lima Metropolitana. Las densidades más elevadas se registran en las provincias de Lima y Callao: la provincia de Lima con 242,7 habitantes por kilómetro cuadrado y la provincia del Callao con 5966. En segundo lugar se encuentra la región geográfica norte con 50,4 habitantes, seguida de la región geográfica centro con 21,2 habitantes, y la región geográfica sur con 16,6 habitantes. Finalmente, la región geográfica oriente con solo 6,3 habitantes por kilómetro cuadrado. Tales datos evidencian la continuidad del fenómeno de centralización de la población en la capital del país, lo que se refleja en una tasa de crecimiento poblacional del 2,1% en Lima Metropolitana frente al 1,6% a nivel nacional. Esta cifra se explica por la continuación de la migración interna hacia Lima Metropolitana, no obstante que en esta ciudad se registra el menor promedio de hijos por mujer respecto del resto del país.

Cuadro 1.4
Principales indicadores demográficos en el Perú al 2007

Variables clave	Valores		Lima y Callao	Regiones geográficas				Total nacional
	Máximo	Mínimo		Norte	Centro	Sur	Oriente	
Tasas de crecimiento demográfico 1993-2007 (%)	3,5	0,4	2,1	1,3	1,4	1,3	2,1	1,6
Tasas de crecimiento demográfico 1981-1993 (%)	6,1	-0,2	2,7	2,2	1,3	2,1	4,4	2,2
Densidad poblacional (hab/km ²)	5966	1,3	Lima: 242,7	50,4	21,2	16,6	6,3	22,0
			Callao: 5966,0					

Fuente: INEI, *Perfil Sociodemográfico del Perú*. Lima, agosto de 2008.
Elaboración: CEPLAN

El cuadro 1.5 muestra que nuestra esperanza de vida al nacer (70,7 años) y la tasa de alfabetización (87,9) son ligeramente menores que el promedio de América Latina (72,8 y 90,3, respectivamente), pero superan el promedio de los países en desarrollo del mundo.

La tasa de crecimiento demográfico nacional es muy similar a la de América Latina y a la de los países en desarrollo y del mundo. También se puede apreciar que la población menor de 15 años tiende a decrecer a escala mundial, contrariamente a la población de más de 65 años, que tiende a incrementarse. Por otro lado, las tasas de fecundidad en el Perú para el periodo 2000-2005 decrecieron significativamente (55%) con relación al periodo 1970-1975.

Además, se observa que el porcentaje nacional de población con saneamiento mejorado y fuente de agua mejorada es inferior al promedio de América Latina, pero mayor al de los países en desarrollo. En el mismo cuadro se aprecia que, al igual que en el mundo, en el Perú la tendencia es a incrementar el porcentaje de la población urbana. De ello se desprende que la demanda de servicios básicos en las ciudades será mayor en los próximos años.

Cuadro 1.5
Situación demográfica en el Perú y el mundo

Variables	Perú	América Latina	Países en desarrollo	OCDE	Total mundial
Esperanza de vida al nacer (años) 2005	70,7	72,8	66,1	78,3	68,1
Tasa de alfabetización (% personas mayores de 15 años) 1995-2005	87,9	90,3	76,7		78,6
Tasa de crecimiento demográfico 1975-2005 (%)	2	1,8	1,9	0,8	1,6
Tasa de crecimiento demográfico 2005-2015 (%)	1,2	1,2	1,3	0,5	1,1
Población menor de 15 años 2005 (%)	31,8	29,8	30,9	19,4	28,3
Población menor de 15 años 2015 (%)	27,4	26,3	28	17,8	26
Población de más de 65 años 2005 (%)	5,6	6,3	5,5	13,8	7,3
Población de más de 65 años 2015 (%)	6,7	7,7	6,4	16,1	8,3
Tasa de fecundidad 1970-1975 (hijos nacidos por cada mujer)	6	5	5,4	2,6	4,5
Tasa de fecundidad 2000-2005 (hijos nacidos por cada mujer)	2,7	2,5	2,9	1,7	2,6
Población con saneamiento mejorado 2004 (%)	63	77	49	96	59
Población que usa fuente de agua mejorada 2004 (%)	83	91	79	99	83
Personas desnutridas 2002-2004 (%)	12	10	17		17
Población urbana 2005 (%)	72,6	77,3	42,7	75,6	48,6
Población urbana 2015 (%)	74,9	80,6	47,9	78,2	52,8

Fuente: PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*. Madrid, 2007.

Elaboración: CEPLAN

Situación de las comunidades indígenas

En la Amazonía se han registrado 1786 comunidades (censadas) agrupadas en 51 pueblos indígenas, que comprenden una población de 332 975 habitantes en el 2007. La mayor población se encuentra en los grupos Asháninka, con el 26,6% (88 703 habitantes), y el Aguaruna Aguajún, con el 16,6% (55 366 habitantes).⁴ Los restantes pueblos indígenas registran menos del 7,0%. Estas comunidades atraviesan un serio problema de extinción de grupos y culturas nativas, un proceso histórico y continuo que ha llegado a una situación crítica. Entre 1950 y 1997 se han extinguido 11 grupos nativos de la Amazonía (Resígaro, Andoque, Panobo, Shetebo, Angotero, Omagua, Andoa, Aguano, Cholón, Munchi y Taushiro) y de los 42 restantes, 18 están en peligro de extinción por tener menos de 225 personas.⁵ Este problema es importante no solo por las pérdidas humanas, sino también de una enorme cantidad de conocimientos tradicionales acumulados durante milenios. Como vemos en el cuadro 1.6, el 31,0% de las comunidades tiene como principal generador de problemas con el exterior la tala de árboles, y el 9,1% la explotación y exploración de hidrocarburos en las tierras de su comunidad. Cabe resaltar que el 58,4% no presenta ningún tipo de problema con el exterior.

Cuadro 1.6
Comunidades indígenas censadas, por principales problemas que afrontan con el exterior, según pueblo indígena

Pueblo indígena	Principales problemas con el exterior						
	Total comunidades	Total	Tala ilegal	Explot. explor. hidrocarburos	Otro ^{2/}	Ninguno	No especificado
Total	1786	100,0	31,0	9,1	7,1	58,4	1,2
Achual	57	100,0	5,3	47,4	10,5	36,8	5,3
Aguaruna (Aguajún)	281	100,0	25,6	5,7	5,7	67,3	1,8
Amahuaca	6	100,0	66,7	-	16,7	33,3	-
Amarakaeri	5	100,0	40,0	-	80,0	20,0	-
Amuesha (Yanesha)	42	100,0	33,3	11,9	9,5	50,0	2,4
Arabela	2	100,0	-	-	50,0	50,0	-
Arazaeri	2	100,0	100,0	-	100,0	-	-
Asháninka	411	100,0	33,6	7,3	5,6	56,9	-
Ashéninka	49	100,0	32,7	14,3	8,2	49,0	-
Bora	6	100,0	33,3	-	-	50,0	16,7
Cancoshi-Murato (Shapra)	46	100,0	15,2	6,5	2,2	76,1	2,2
Capanahua	4	100,0	100,0	-	-	-	-
Caquinte	2	100,0	-	50,0	-	50,0	-
Cashibo-Cacataibo	8	100,0	100,0	12,5	25,0	-	-
Cashinahua	19	100,0	5,3	-	-	94,7	-
Chamicuro-Cocama Cocamilla ^{1/}	1	100,0	100,0	-	-	-	-
Chayahuita	124	100,0	17,7	4,0	2,4	75,8	0,8



4 INEI, II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana 2007.

5 BRACK, Antonio, "Deterioro de la diversidad biológica y su influencia sobre los peruanos". Foro "Análisis del Impacto del Cambio sobre los Componentes de los Ecosistemas que Afectan la Calidad de Vida de los Peruanos". Lima, Universidad Nacional Agraria La Molina, Facultad de Ciencias Biológicas, 2003.

Pueblo indígena	Principales problemas con el exterior						
	Total comunidades	Total	Tala ilegal	Explot. explor. hidrocarburos	Otro ^{2/}	Ninguno	No especificado
Cocama-Cocamilla	59	100,0	27,1	-	1,7	71,2	1,7
Culina	7	100,0	-	-	-	100,0	-
Ese'ejja	3	100,0	100,0	-	66,7	-	-
Huachipaire	3	100,0	66,7	-	33,3	-	-
Huambisa	61	100,0	47,5	50,8	8,2	39,3	1,6
Huitoto-Meneca	6	100,0	33,3	-	-	50,0	16,7
Huitoto-Murui	15	100,0	46,7	-	-	40,0	13,3
Huitoto-Muiname	1	100,0	100,0	-	-	-	-
Iquito	3	100,0	66,7	-	-	33,3	-
Jebero-Chayahuita ^{1/}	3	100,0	100,0	100,0	-	-	-
Jebero	1	100,0	100,0	-	-	-	-
Jíbaro-Achual ^{1/}	1	100,0	-	-	100,0	-	-
Kichwaruna	1	100,0	-	-	100,0	-	-
Kisamberi-Sapitieri-Amarakaeri ^{1/}	1	100,0	100,0	-	100,0	-	-
Lamas (Llacuash)	71	100,0	36,6	4,2	16,9	53,5	-
Marinahua	1	100,0	100,0	-	-	-	-
Mastanahua-Sharanahua-Marinahua ^{1/}	2	100,0	-	-	-	100,0	-
Matsés	16	100,0	37,5	25,0	-	62,5	-
Matsiguenga	40	100,0	25,0	20,0	7,5	52,5	2,5
Nomatsiguenga	22	100,0	45,5	-	-	54,5	-
Ocaina	2	100,0	100,0	-	-	-	-
Orejón	4	100,0	75,0	-	-	25,0	-
Piro	17	100,0	47,1	11,8	11,8	41,2	-
Pukirieiri	1	100,0	-	-	100,0	-	-
Quichua	130	100,0	37,7	4,6	9,2	55,4	-
Resigaro-Ocaina ^{1/}	1	100,0	-	-	-	100,0	-
Secoya	9	100,0	44,4	-	11,1	44,4	-
Sharanahua-Marinahua ^{1/}	10	100,0	10,0	-	-	90,0	-
Shipibo-Conibo	104	100,0	27,9	6,7	10,6	58,7	1,9
Ticuna	25	100,0	16,0	-	-	84,0	-
Toyoeril-Amahuaca-Matsiguenga ^{1/}	1	100,0	-	-	-	100,0	-
Toyoeri-Shipibo-Conibo-Ese'ejja							
Arazaeri-Matsiguenga ^{1/}	1	100,0	-	-	100,0	-	-
Urarina	53	100,0	39,6	9,4	5,7	49,1	1,9
Yagua	41	100,0	36,6	-	2,4	63,4	-
Yaminahua	5	100,0	20,0	20,0	-	-	80,0

Nota: La suma de los porcentajes no totaliza el 100% debido a que la información analizada corresponde a respuesta múltiple.

1/ Comprende más de un pueblo indígena dentro de una misma comunidad.

2/ Incluye minería formal e informal y turismo.

Fuente: INEI, II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana 2007.

1.3. ESTRUCTURA SOCIAL

Como muestra el cuadro 1.7, la estructura de la sociedad peruana sigue siendo piramidal, con una cúspide muy estrecha y una base amplia de estratos bajos, por la falta de amplios sectores o clases medias. Los estudios sobre los estratos altos indican que estos se encuentran más vinculados al mercado internacional, son más corporativos y concentrados, y sus ingresos provienen principalmente de la inversión extranjera directa.

La fortaleza mayor del estrato alto es la modernización productiva y su articulación con la economía internacional, mientras que sus principales debilidades son su falta de propagación en las regiones y su carencia de liderazgo para lograr la universalización de la economía de mercado y la extinción de las formas atrasadas que constituyen nichos de pobreza y extrema pobreza, a pesar de la disminución de ambas en los últimos años. Asimismo, por la estrechez del mercado interno, la inversión privada no opta por la industrialización, hecho que impide lograr una integración más densa con la economía internacional y un mayor efecto en la creación de empleos formales.

Por otro lado, se observa un importante proceso de expansión de los sectores medios: han pasado de representar un quinto a un tercio de la fuerza laboral total. Esta es una de sus fortalezas y se explica por el crecimiento de los servicios, la multiplicación de las universidades y la formación profesional independiente. Sin duda, ello responde a la expansión urbana y a la economía de mercado, pero se limita a las principales capitales departamentales.

Por su parte, en el periodo 1981-2007, los estratos bajos todavía mantenían un peso mayoritario, y aun cuando su participación bajó del 77,8% en 1981 al 67,7% en el 2007, se evidencia un proceso relativamente lento de movilidad social ascendente. Su fortaleza más importante es el autoempleo, que es la estrategia de supervivencia que adoptan estos sectores frente a la exclusión del trabajo asalariado, mientras su mayor debilidad es la falta de articulación con los mercados de bienes y servicios nacionales e internacionales y con el mercado de financiamiento.

El gráfico 1.5 da cuenta de que en los últimos dos años se ha producido un cambio sustantivo en la tendencia histórica hacia cierta inmovilidad social. Los sectores de menores ingresos promedio (quintiles 1 y 2) se elevan apreciablemente; los sectores medios (quintiles 3 y 4) mejoran, aunque en menor proporción que el año anterior; y finalmente, el sector de mayores ingresos promedio (quintil 5) decae en un 1,7%. Se puede concluir que hay una mejora tendencial en la distribución del ingreso.

Cuadro 1.7
Estructura social de referencia según la PEA por categorías ocupacionales, educación e ingresos en el Perú

Estratos socioeconómicos	PEA ^{1/}		Porcentaje de población con nivel superior universitario completo ^{2/}					Ingresos mensuales en nuevos soles 2007 ^{3/}				
	1981	2007	Lima Met.	Región norte	Región centro	Región sur	Región oriente	Lima Met.	Región norte	Región centro	Región sur	Región oriente
Estrato alto	1,1	2,0	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	13 108	5050	3777	4391	3918
Subtotal	1,1	2,0										
Estrato medio	8,8	20,6	49,1	36,9	24,5	34,0	26,2	2354	1798	1694	1418	1659
Profesionales y técnicos independientes	0,8	1,6	Se asume que todos han concluido estudios superiores									
Estrato bajo	11,5	8,1	25,2	39,8	48,4	39,2	50,3	1642	1376	1276	1378	1125
Subtotal	21,1	30,3										
Obrero	22,1	17,6	1,5	0,9	1,5	0,9	1,4	1004	1009	1031	840	788
Informal urbano (trabajador independiente + trabajador familiar no remunerado + agrícola + no especificado + desocupado)	28,2	31,2	11,9	21,4	24,2	25,6	10,9	688	584	579	608	587
Campesinos y nativos	24,2	15,9	0,4	0,7	0,7	0,9	0,7	603	374	293	395	323
Trabajador/a del hogar	3,3	3,0										
Subtotal	77,8	67,7										
Total	100,0	100,0										

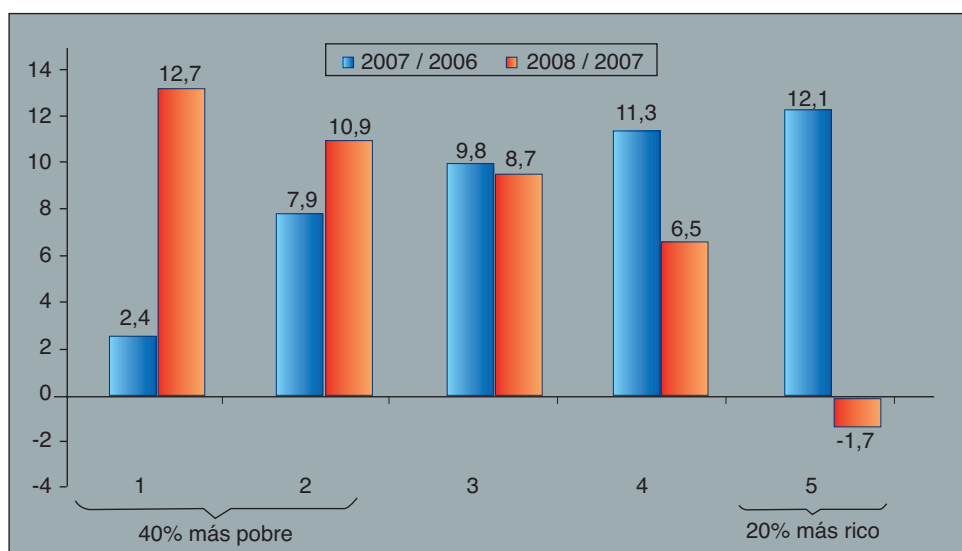
Fuentes:

1/ INEI, Censos de Población y Vivienda 1981 y 2007 (PEA de 15 años y más por categorías de ocupación, ramas de actividad y grupos ocupacionales).
 2/ Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), Encuesta Nacional de Hogares Especializada en Niveles de Empleo, septiembre de 2007. Las ciudades estudiadas representan a las regiones geográficas.

3/ (a) Los datos del empleador, empleado privado y obrero provienen de la Encuesta Nacional de Sueldos y Salarios a empresas privadas de más de 10 trabajadores a junio del 2007 y están considerados como promedio de remuneraciones nominales brutas; (b) Los datos del empleado público, informal urbano y campesinos y nativos y trabajadores del hogar han sido tomados del MTPE, Encuesta Nacional de Hogares Especializada en Niveles de Empleo ya citado. Esta información se refiere a la media de ingresos de la PEA ocupada.

Elaboración: CEPLAN

Gráfico 1.5
Variación porcentual del ingreso promedio real per cápita mensual
por quintiles de ingreso en el Perú, 2007-2008



Fuentes: INEI, Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2004 y 2008; *Perú en cifras*. Indicadores Sociales de Pobreza.

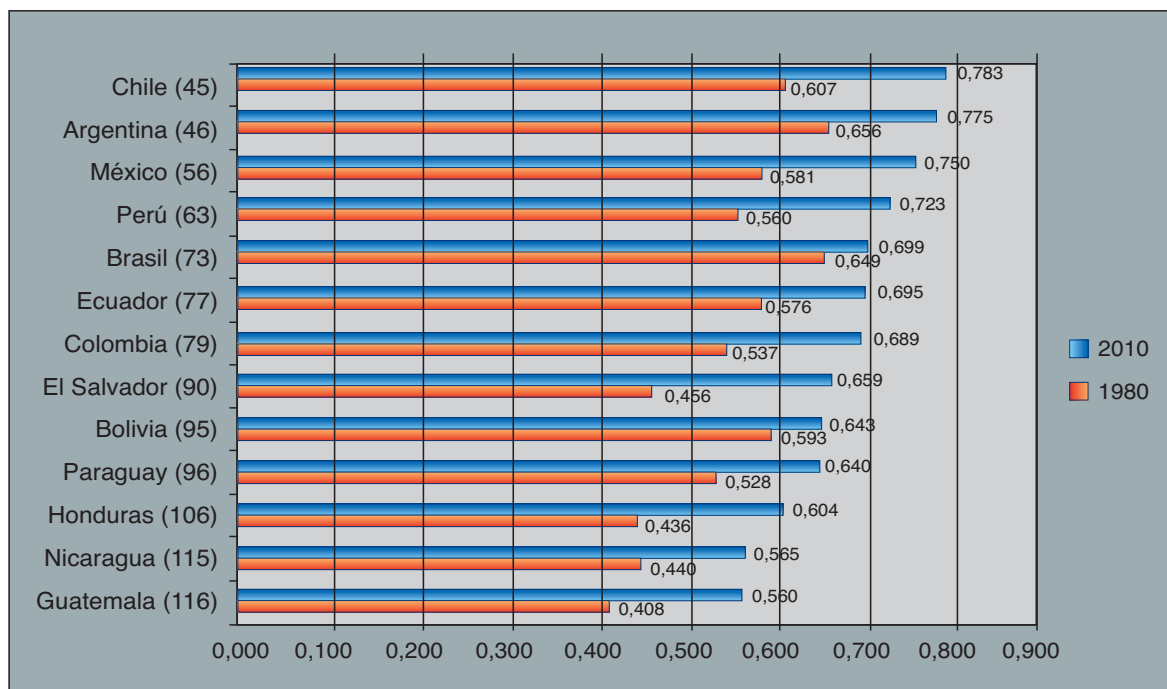
1.4. DESARROLLO HUMANO Y POBREZA

El indicador internacional de calidad de vida es el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de las Naciones Unidas, que considera la esperanza de vida al nacer, los porcentajes de escolaridad y analfabetismo, así como el ingreso per cápita. De acuerdo con este indicador, que va de cero a uno, siendo uno la calificación más alta, el IDH del Perú en el 2010 fue 0,723, lo que ubica a nuestro país en la posición 63 entre 169 países, remontando la posición 78 del año 2007. En relación con los países sudamericanos, el Perú está por debajo de Chile, Argentina y México, y por encima del Brasil, Ecuador, Colombia Paraguay, Bolivia y algunos países centroamericanos (gráfico 1.6). Cabe destacar que los países de la región han mejorado significativamente su IDH con respecto a 1980, y lo mismo ocurrió en el caso del Perú.

Es importante señalar que el PNUD ha utilizado una metodología diferente para el cálculo del IDH al interior del país. Esta metodología difiere del IDH internacional básicamente en la cuestión educativa y en los ingresos.⁶ Según la medición del IDH nacional, los siguientes departamentos son los que poseen los mayores niveles de IDH: Callao (0,710) y Lima (0,703), seguidos por Tacna, Ica, Arequipa y Moquegua; mientras que los departamentos con IDH más bajo son Apurímac (0,488) y Huancavelica (0,464).

6 El IDH internacional considera, además del analfabetismo, la matrícula bruta de todos los niveles, mientras que el IDH nacional solo mide la asistencia a la escuela de niños de 5 a 18 años. En el caso de los ingresos, para el IDH internacional se considera el PBI per cápita, mientras que para el IDH nacional el ingreso familiar per cápita mensual.

Gráfico 1.6
Índice de Desarrollo Humano 1975-2007



Nota: El número entre paréntesis que aparece al lado de cada país corresponde al puesto que este ocupa entre todos los países.

Fuente: PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2010*. Edición del vigésimo aniversario. Nueva York: PNUD, 2010.

Elaboración: CEPLAN

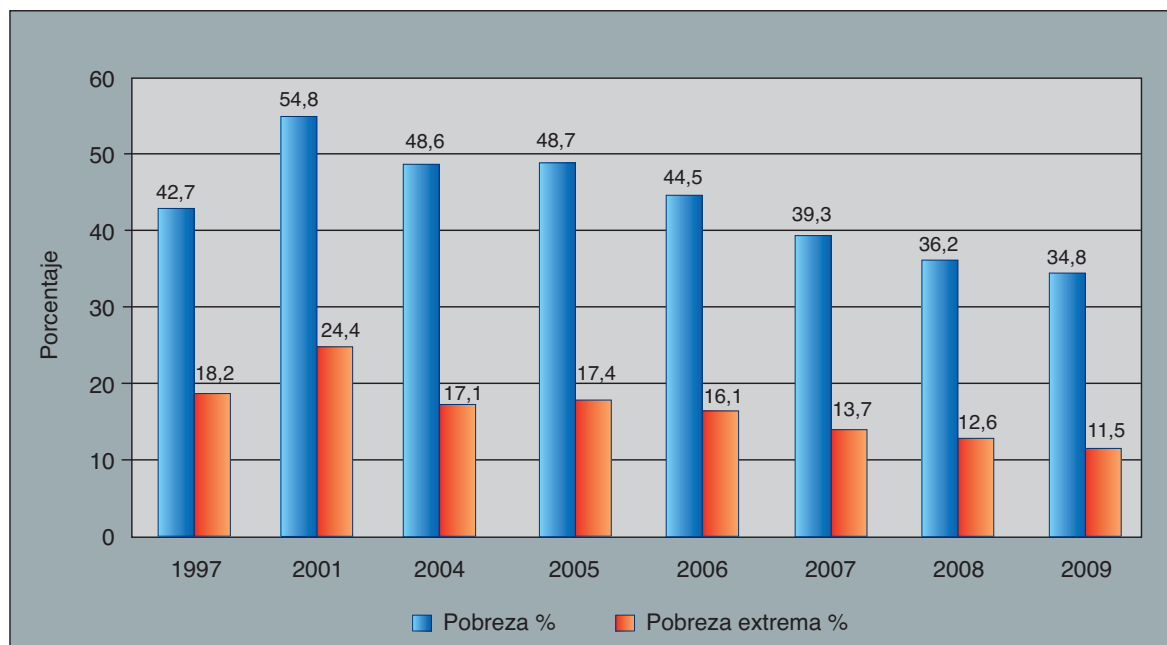
Respecto a la pobreza, los datos del INEI señalan que en 1997 esta afectaba al 42,7% de la población y que el 18,2% se encontraba en situación de pobreza extrema. En el año 2001, las cifras de pobreza y pobreza extrema se incrementaron a 54,8% y 24,4%, respectivamente. Este resultado se asocia con la recesión de 1998-2001, que eliminó las mejoras logradas en el periodo anterior con las políticas de alivio social (PRONAA, FONCODES, Vaso de Leche).

La reanudación del crecimiento económico en los últimos años, especialmente a partir del 2006, ha permitido lograr mejoras significativas en el 2009, con una reducción de la pobreza al 34,8% y la pobreza extrema al 11,5% (gráfico 1.7). Este resultado se vio favorecido por el mejoramiento en la gestión de los programas sociales con esfuerzos de articulación interinstitucional y una relación más directa con los beneficiarios.

Por otro lado, se observa que la pobreza se distribuye de manera desigual en el país, por áreas de residencia y por regiones naturales, lo que se evidencia en la relativamente baja incidencia de la pobreza en las zonas urbanas, donde en el año 2008 llegaba al 23,5%, mientras que en las áreas rurales afectaba al 59,8% de la población.

El análisis de la evolución de la pobreza permite extraer dos conclusiones: la primera, que el bienestar de la población es muy sensible al ciclo económico; y la segunda, que la estrategia utilizada durante la década de 1990 no creó capacidades en los sectores más

Gráfico 1.7
Evolución de la pobreza en el Perú, 1997-2009



Fuentes: INEI, ENAHO 1997, 2001; Informe técnico: Situación de la pobreza en el 2008 (documento electrónico).
 Elaboración: CEPLAN

vulnerables para incorporarse a actividades productivas sostenibles, lo que les habría evitado caer en la pobreza en el largo plazo.

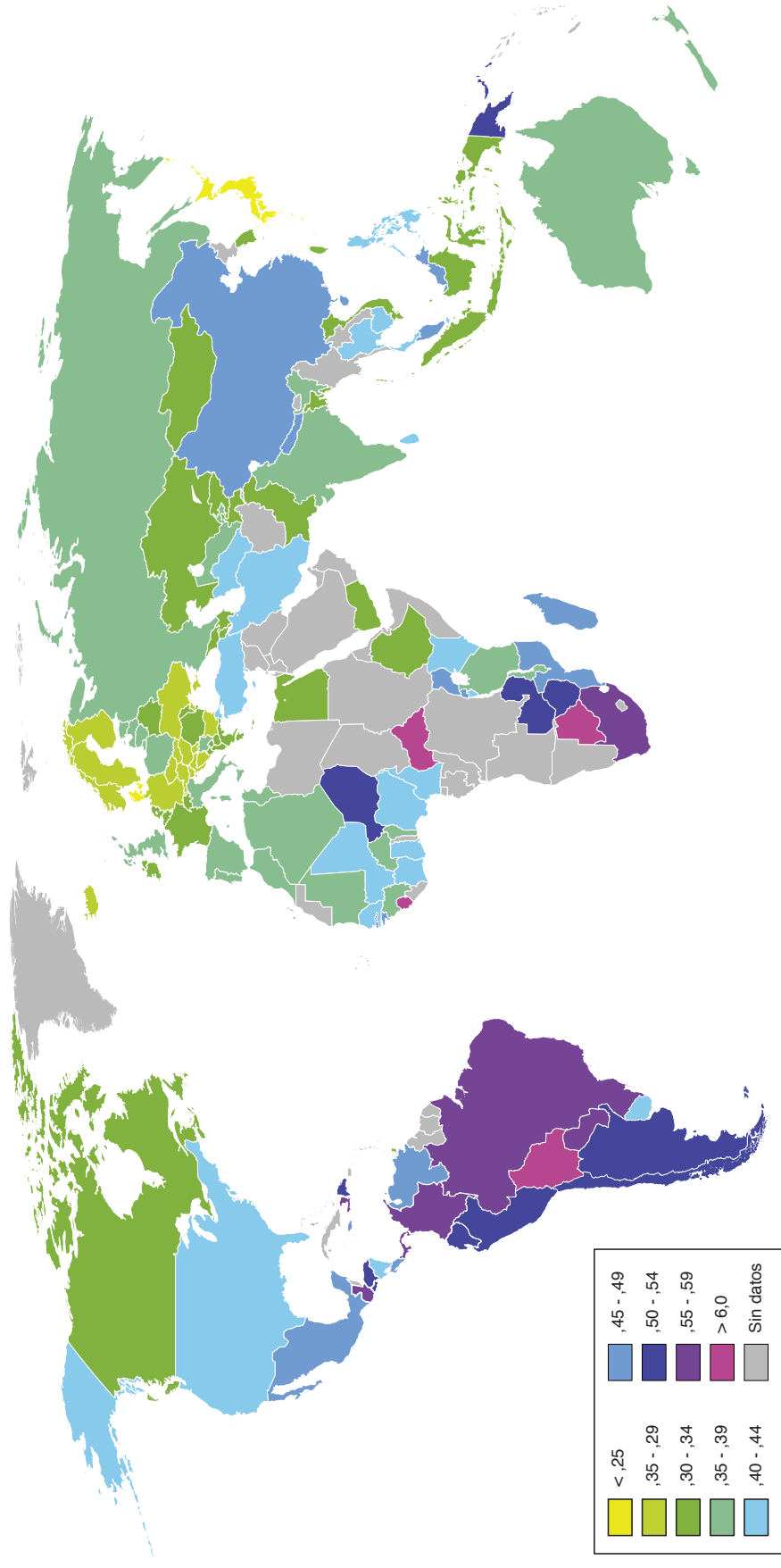
Asimismo, se observa que la situación de pobreza en el Perú se relaciona con la desigualdad estructural, la desconexión entre el sistema educativo y la demanda del aparato productivo, la baja productividad del trabajo, y los desiguales y todavía bajos niveles remunerativos del sector formal. Influyen también la desocupación y el subempleo, el centralismo económico —las inversiones con mayor contenido de empleo se concentran en las poblaciones de Lima y Callao y el litoral—, la ocurrencia del fenómeno El Niño, así como el carácter aún regresivo del sistema tributario.

Como se aprecia en el cuadro 1.8, los cambios en los niveles de pobreza se reflejan en la evolución de la desigualdad del ingreso entre los años 2004 y 2009. En líneas generales, de acuerdo con el coeficiente de Gini, que va de 0,492 a 0,475, se observa en todo el país una tendencia hacia la disminución de la inequidad.

Los cambios son positivos en la costa urbana y rural, cuyos coeficientes llegan a 0,389 y 0,373 respectivamente, mientras que en la sierra, la selva y Lima Metropolitana la desigualdad se incrementa levemente.

Comparativamente, en el año 2009 el Perú ha dejado de formar parte del conjunto de naciones de mayor inequidad del mundo e integra ahora el grupo de países con coeficiente de Gini de 0,45-0,49, en donde se encuentran México, Venezuela y China, entre otros (gráfico 1.8).

Gráfico 1.8
Coeficiente de Gini en el mundo



Fuente: Naciones Unidas, *Informe de Desarrollo Humano 2007/2008* (año base 2005).

Cuadro 1.8
Evolución de la desigualdad del ingreso en el Perú, 2004-2009
(Coeficiente de Gini)

Ámbitos geográficos	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total	0,492	0,508	0,499	0,507	0,479	0,475
Urbana	0,448	0,473	0,454	0,455	0,431	0,434
Rural	0,404	0,410	0,411	0,432	0,425	0,409
Dominios						
Lima Metropolitana	0,442	0,497	0,460	0,452	0,426	0,436
Resto urbano	0,423	0,428	0,421	0,439	0,419	0,414
Rural	0,404	0,410	0,411	0,432	0,425	0,409
Regiones						
Costa urbana	0,405	0,396	0,393	0,422	0,384	0,389
Costa rural	0,395	0,357	0,370	0,388	0,376	0,373
Sierra urbana	0,444	0,465	0,444	0,452	0,458	0,434
Sierra rural	0,394	0,416	0,401	0,421	0,415	0,399
Selva urbana	0,401	0,414	0,428	0,447	0,425	0,434
Selva rural	0,365	0,365	0,400	0,423	0,418	0,405

Fuente: INEI, ENAHO 2004-2009.

1.5. JUSTICIA

Los estudios sobre la administración de justicia indican que su inadecuado funcionamiento es un freno para el desarrollo económico, político y social del Perú. Un documento del Banco Mundial (BM) señala que si el país mejorase el sistema judicial hasta un nivel similar al del promedio de la región, su riqueza se vería aumentada en un 50%.⁷

Desde la década pasada se han venido planteando diversas alternativas para reformar la administración de justicia en el Perú con un carácter global y sistémico. Producto de estos esfuerzos es la creación de la Comisión Especial de Estudio del Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS) en el año 2003 con representantes de todas las instituciones del sistema de justicia.

La CERIAJUS tuvo como encargo diseñar el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia (PNRIAJ), documento que finalmente fue presentado en el 2004. Actualmente se ha diseñado el Programa de Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la Mejora de los Servicios brindados a la Población Peruana (PMSAJ), que constituye la propuesta más profunda y sistémica de los últimos años en el país, no solo por la ausencia de intencionalidad política de intervención, sino por la participación de todas las instancias involucradas en el quehacer de la administración de justicia, incluyendo a la sociedad civil.

7 BANCO MUNDIAL, Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the XXI Century. Working Paper n.º 14. Washington, D. C.: Banco Mundial, 2006.

El objetivo general del PMSAJ es incrementar el acceso, la productividad y la calidad de los servicios de las entidades del Sistema de Administración de Justicia. Se pretende aumentar la cobertura y la productividad de los servicios de justicia, reducir la sobrecarga judicial en zonas necesitadas e incorporar las perspectivas interculturales y de sexo en la prestación de servicios.

Asimismo, se busca fortalecer la articulación de las instituciones del Sistema de Administración de Justicia (en este caso, el Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y la Policía Nacional del Perú) a través de la implementación de centros integrados a nivel nacional que ayuden a la solución de conflictos por medios alternativos o judiciales y mejoren el nivel de confianza del ciudadano en el sistema mediante la integración espacial y la puesta en práctica de un conjunto de propuestas funcionales y operacionales que acerquen el quehacer de estas instituciones. A ello se adicionará la debida capacitación en problemáticas específicas de cada zona, y la adopción de nuevas técnicas o soluciones.

La reducción de la sobrecarga judicial y el mejoramiento de la productividad, la calidad y la eficiencia del servicio prestado por las entidades del Sistema de Administración de Justicia buscan optimizar los procesos y la implementación de mejoras tecnológicas. Asimismo, es necesario mejorar la eficiencia del gasto en el sector mediante la potenciación de la gestión coordinada del conocimiento y de los instrumentos de planificación.

Es necesario trabajar en el desarrollo de un sistema de justicia integrado sobre la base de la autonomía de las instituciones que lo conforman, que sea accesible y confiable para el ciudadano. El fortalecimiento de los servicios de defensa pública, los medios alternativos de solución de conflictos, la superación de las diversas barreras geográficas, culturales y económicas y la potenciación de la justicia crean condiciones que permiten un adecuado y universal acceso de los servicios de justicia para todas las personas.

A la fecha, uno de los aspectos de mayor preocupación de la sociedad es la ausencia de políticas sistemáticas en el servicio de justicia. Si bien en el sistema de justicia confluyen acciones de diversas entidades, no existe una forma de coordinación y concertación de políticas y acciones, dando como resultado un sistema desarticulado que impide que estas potencien su labor.

1.6. OBJETIVOS, LINEAMIENTOS, PRIORIDADES, METAS, ACCIONES Y PROGRAMAS ESTRATÉGICOS

A. OBJETIVO NACIONAL: Plena vigencia de los derechos fundamentales y la dignidad de las personas

Este objetivo involucra la plena democratización de la sociedad y la vigencia irrestricta del derecho a la vida, a la dignidad de las personas, a la identidad e integridad, a la no discriminación, al respeto de la diversidad cultural y al libre desarrollo y bienestar de todos los peruanos, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado peruano.

Para ello se requiere expandir las capacidades humanas de manera que todas las personas puedan realizar sus máximas capacidades como seres humanos, lo que a su vez implica reducir significativamente la pobreza y la pobreza extrema como males sociales y la aceptación de los valores de meritocracia, laboriosidad, cooperación, honestidad, solidaridad e inclusión social, al mismo tiempo que se estimula y reconoce la creatividad, el emprendimiento y la creación de riqueza.

B. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

Derechos humanos

1. Garantizar el respeto irrestricto y la vigencia de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y los reconocidos en los diversos tratados internacionales suscritos por el Perú.
2. Impulsar el desarrollo de la legislación secundaria que haga operativos los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales.
3. Erradicar todas las formas de trabajo infantil y adolescente que ponen en riesgo la integridad y el pleno desarrollo de los niños y adolescentes.
4. Promover el cambio de actitudes en la sociedad, eliminando paulatinamente la violencia familiar y consolidando el núcleo básico familiar, fortaleciendo la cohesión social, la cultura de paz, la solidaridad y la vigencia de los valores éticos y morales.

Democratización

1. Afianzar el sistema democrático y participativo de gobierno, asegurando la realización de elecciones libres y transparentes, el pluralismo político, el fortalecimiento de los partidos democráticos, el respeto al equilibrio de poderes y la alternancia en el poder.
2. Afirmar el respeto a la diversidad cultural a través de un proceso participativo que permita la construcción de una visión compartida e incluyente, orientada a la generación de sus políticas públicas y proyectos de desarrollo, y que propicie el derecho a la identidad y el resguardo de las garantías y libertades fundamentales.
3. Teniendo en cuenta el derecho a la diversidad cultural, crear las condiciones institucionales nacionales a través de la dación de políticas públicas inclusivas en beneficio de los pueblos indígenas y afroperuanos, favoreciendo el emprendimiento, la cultura de éxito, la superación de la “cultura de bien limitado” y la “igualación hacia abajo”, que son rezagos de la cultura del atraso que obstaculizan los objetivos de modernización productiva e inclusiva.

Justicia

1. Fortalecer las instituciones vinculadas a la administración de justicia.
2. Asegurar el acceso gratuito a la justicia a las poblaciones afectadas por la pobreza y la pobreza extrema, así como a las personas en condiciones de vulnerabilidad.
3. Fortalecer la independencia e imparcialidad del sistema de designación de jueces y fiscales, así como de los sistemas de control, de evaluación y permanencia en la institución.
4. Integrar, coordinar, comunicar y articular a las entidades vinculadas a la justicia desde el Poder Ejecutivo: Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Consejo Nacional de la Magistratura, Ministerio de Justicia, Policía Nacional y Academia de la Magistratura.
5. Promover y facilitar el acceso a los medios alternativos de solución de conflictos así como difundir su existencia, a fin de reducir su judicialización.
6. Asegurar que la administración de justicia al interior de las comunidades campesinas y nativas se realice sin desmedro de la protección de los derechos humanos.
7. Promover una continua reforma de la administración de justicia orientada a la predictibilidad, celeridad, oralidad y transparencia en cada etapa de la cadena de la justicia, fomentando la ética.
8. Fortalecer la actividad de las procuradurías públicas, a fin de optimizar la defensa de los intereses del Estado.

Promoción de la equidad

1. Propiciar la eliminación de la desigualdad extrema de ingresos y la erradicación de la pobreza y la pobreza extrema.
2. Promover la generación de oportunidades para el desarrollo humano.
3. Asegurar el acceso de las personas en situación de pobreza y pobreza extrema a los medios que les permitan lograr su propio desarrollo, reduciendo progresivamente la dependencia de los programas sociales.
4. Promover políticas diferenciadas e inclusivas para las poblaciones de menores recursos con miras a alcanzar mayores grados de desarrollo.
5. Eliminar todas las formas de discriminación entre mujeres y varones, y asegurar el acceso pleno de las mujeres a los servicios educativos en todos sus niveles y a las posiciones de decisión pública y privada.
6. Promover la adopción de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que contribuyan a la generación de valores, prácticas, actitudes y comportamientos equitativos e inclusivos, a fin de garantizar el derecho a la no discriminación de los sectores sociales más vulnerables.

7. Combatir toda forma de discriminación, proteger los derechos de los pueblos indígenas y afroperuanos e impulsar el acceso equitativo de los diversos sectores de interés, especialmente los menos favorecidos, a las instancias de poder y toma de decisiones.
8. Establecer redes de protección a niños, adolescentes, adultos mayores, mujeres jefas de hogar, discapacitados y demás población vulnerable.
9. Consolidar la titulación de la propiedad de tierras con enfoque de igualdad de oportunidades entre mujeres y varones, respetando la diversidad cultural y la vocación natural de los suelos y sin favorecer el cambio de uso.

C. PRIORIDADES

1. Asegurar la vigencia irrestricta de los derechos fundamentales.
2. Consolidar la institucionalidad democrática.
3. Reformar el sistema de administración de justicia.
4. Erradicar la pobreza y la pobreza extrema.

D. OBJETIVOS ESPECÍFICOS, INDICADORES, METAS Y ACCIONES ESTRATÉGICAS

Objetivo específico 1: Vigencia plena y ejercicio efectivo de los derechos y libertades fundamentales

a. Indicadores y metas⁸

N°	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
1	Población mayor de 18 años identificada con DNI	Total de peruanos residentes en el país con DNI de 18 años y más / Total de la población de 18 años y más residente en el Perú	RENIEC, INEI, Censo de Población y Vivienda	98,9%	s. i.	100%
2	Población menor de edad identificada con DNI	Total de peruanos residentes en el país con DNI menores de 18 años / Total de la población menor de 18 años residente en el Perú	RENIEC, INEI, Censo de Población y Vivienda	40,3%	s. i.	100%

⁸ En adelante, en estos cuadros se usará la sigla s. i. (sin información) cuando se carece de suficientes datos para efectuar una proyección.

b. Acciones estratégicas

Implementar y difundir el Plan Nacional de Derechos Humanos, y efectuar su seguimiento y evaluación.
Fortalecer el sistema de identificación y de registros civiles, incidiendo en la entrega del DNI, con certificación biométrica y digital.
Desarrollar la normativa, las políticas públicas y las acciones afirmativas necesarias para garantizar la participación en las decisiones públicas de los grupos más vulnerables (no discriminación).
Fortalecer la educación en materia de derechos humanos con relevancia suficiente en los programas de estudio escolares.
Generalizar redes de defensorías del niño y del adolescente en las municipalidades y las escuelas.
Implementar acciones concertadas de vigilancia social del gobierno central, los gobiernos locales, la comunidad y las organizaciones de adolescentes para la erradicación del trabajo infantil y para promover alternativas.
Poner en práctica los compromisos adquiridos en los tratados y convenios sobre derechos humanos suscritos por el Perú.

Objetivo específico 2: Acceso garantizado a una justicia autónoma e independiente, transparente, confiable, moderna, eficiente, eficaz y predecible

a. Indicadores y metas

N°	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
3	Opinión pública favorable sobre las instituciones vinculadas con el sistema de administración de justicia	Número de personas que tienen opinión favorable del Poder Judicial / Total de encuestados * 100	INEI	14,2%	s. i.	55%
4	Porcentaje de recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos atendidas por el Estado peruano	Número de recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos atendidas por el Estado peruano / Total de recomendaciones * 100	Procuraduría Pública Especializada Supranacional –MINJUS	1,1%	s. i.	90%
5	Porcentaje de expedientes resueltos en relación con el total de casos ingresados al año	Número de expedientes resueltos / Número de expedientes ingresados * 100	Poder Judicial	75,5%	74%	95%

b. Acciones estratégicas

Consolidar la autonomía de los órganos que conforman el Sistema de Administración de Justicia y la independencia de sus magistrados.
Especializar y capacitar a los operadores de los órganos que conforman el Sistema de Administración de Justicia.
Difundir los roles de los órganos que conforman el Sistema de Administración de Justicia, para que la ciudadanía pueda hacer uso de sus derechos.
Asignar los recursos necesarios para el adecuado funcionamiento de los órganos que conforman el Sistema de Administración de Justicia.
Crear espacios de integración y coordinación entre los órganos del Sistema de Administración de Justicia.
Impulsar un sistema informático común para manejar la información de las entidades vinculadas a la justicia.
Expandir la cobertura de los órganos que conforman el Sistema de Administración de Justicia.
Fortalecer el marco legal institucional para resolver controversias comerciales y proporcionar seguridad jurídica a los inversionistas.
Fortalecer las capacidades ciudadanas de supervisión y fiscalización.
Fortalecer y consolidar el proceso de implementación del nuevo Código Procesal Penal.
Establecer sistemas de monitoreo permanente del acceso a la justicia.
Optimizar los procesos de los órganos que conforman el Sistema de Administración de Justicia.
Fortalecer los juzgados de paz en las zonas rurales.

Objetivo específico 3: Consolidación de la institucionalidad democrática y la participación política de la ciudadanía

a. Indicadores y metas

N°	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
6	Partidos políticos con elecciones internas	$\frac{\text{Número de partidos con elecciones internas}}{\text{Total de partidos}} * 100$	ONPE	s. i.	s. i.	100%

b. Acciones estratégicas

Mantener un contexto institucional de normalidad democrática, sin modificaciones abruptas e inconstitucionales.
Promover la cultura cívico-constitucional de respeto de las autoridades y la ciudadanía al ordenamiento constitucional y sus valores.
Fortalecer la legitimidad del sistema de partidos políticos.
Institucionalizar mecanismos de diálogo y concertación con sectores de la sociedad civil en los casos de políticas públicas que los afecten directamente.

Objetivo específico 4: Reducción de las inequidades y de la pobreza y la pobreza extrema

a. Indicadores y metas

N°	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
7	Porcentaje de la población en situación de pobreza	Número de personas pobres / Población total * 100	INEI	34,8%	25%	10%
8	Porcentaje de la población en situación de pobreza extrema	Número de personas en pobreza extrema / Población total * 100	INEI	12,6%	5%	5%
9	Coefficiente de Gini	Coefficiente de Gini	INEI	0,479	0,39	0,35
10	Relación entre el salario de hombres y el de mujeres	Salario promedio hombres / Salario promedio mujeres	MTPE	1,55	1,7	1,3
11	Proporción de altos funcionarios del Estado mujeres	Número de altos funcionarios del Estado mujeres / Número total de altos funcionarios ^{1/} del Estado * 100	CEPLAN	26%	s. i.	50%

1/ De acuerdo con la Ley 28212, se denomina “alto funcionario” a ministros, congresistas, presidentes regionales, consejeros, alcaldes provinciales, regidores provinciales, alcaldes distritales, regidores distritales, magistrados supremos, fiscales supremos, y a los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura y del Jurado Nacional de Elecciones.

b. Acciones estratégicas

Mejorar y fortalecer los programas sociales de reducción de la pobreza.
Articular las intervenciones público-privadas de reducción de la pobreza a nivel nacional, regional y local.
Asegurar el acceso de las poblaciones pobres y en pobreza extrema a los servicios básicos de educación, salud, agua y electricidad.
Incrementar los empleos y la productividad en el ámbito rural como medio para reducir las desigualdades.
Mejorar y extender los servicios de guardería infantil para facilitar el trabajo de las madres.
Fomentar que las mujeres jefas de hogar de familias rurales pobres vinculadas a los programas sociales, conozcan y utilicen mecanismos financieros de ahorro y crédito.

E. PROGRAMAS ESTRATÉGICOS

N°	PG/ PY	Título	Ámbito	Descripción - Resultado esperado	Monto estimado (Mill. S./)
1	PG	Programa de reforma de los sistemas procesales y de administración de justicia	Nacional	Implementación de nuevos sistemas procesales más eficientes, que incluyan sistemas de información homogéneos y confiables entre las entidades del Sistema de Justicia. Ampliación y mejoramiento de los sistemas de administración de justicia (incluye el programa de Modernización del Sistema de Administración de Justicia).	s. i.
2	PG	Programa de capacitación para los funcionarios y servidores de las entidades vinculadas al Sistema de Justicia	Nacional	Sistema de capacitación para los funcionarios y servidores de las entidades vinculadas al Sistema de Justicia, que incluya mecanismos de seguimiento y evaluación permanentes.	s. i.
3	PG	Programa de revisión y optimización permanente de la normativa	Nacional	Evaluación y ajuste permanente de la legislación primaria y secundaria, que permita lograr mayor eficiencia y efectividad en el ejercicio de los derechos fundamentales.	s. i.
4	PG	Programa de vigencia de los derechos humanos y los derechos fundamentales	Nacional	El programa busca reducir la vulnerabilidad de los derechos humanos y los derechos fundamentales de la población.	3700
5	PG	Programa de difusión de la normativa nacional y de enseñanza de derechos y obligaciones	Nacional	Estrategia de información, comunicación y educación para difundir las normas existentes y orientar al ciudadano en el conocimiento de sus derechos y también sus obligaciones.	s. i.
6	PG	Programa de difusión sobre el uso y los beneficios de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MARC)	Nacional	Los conflictos deben ser resueltos de forma eficiente, reduciendo costos y previniendo la aparición de otros nuevos. Para alcanzar este objetivo, el sistema jurídico ha incorporado ciertos medios cuyo propósito es solucionar los conflictos sin generar mayores antagonismos entre las partes.	s. i.



»

N°	PG/ PY	Título	Ámbito	Descripción - Resultado esperado	Monto estimado (Mill. S/.)
7	PG	Programa de Acceso de la Población a la Identidad	Nacional	Programa que busca desarrollar un sistema de identificación basado en el DNI, que permita ubicar, monitorear y graduar las prestaciones efectivas, así como los niveles de satisfacción de los programas sociales que presta el Estado.	900
TOTAL					4600

Nota: PG = Programa; PY= Proyecto.

EJE ESTRATÉGICO 2: OPORTUNIDADES Y ACCESO A LOS SERVICIOS

El crecimiento con democratización que el Perú se compromete a lograr para el 2021 incluye el acceso equitativo a servicios fundamentales de calidad (educación, salud, agua y saneamiento, electricidad, telecomunicaciones, vivienda y seguridad ciudadana). Para alcanzarlo, se requieren estrategias políticas que convoquen por igual al Estado y la iniciativa privada.

Entre los desafíos más urgentes destaca lograr una educación de calidad y vencer el flagelo de la desnutrición.

En lo que se refiere a la educación, el *Plan Bicentenario* considera como meta triplicar la inversión anual educativa por alumno. En el Perú esta inversión fue de US\$ 432,75 el año 2008, mientras el promedio en los países desarrollados fluctúa entre los US\$ 8000 y 12 000 anuales por educando. El *Plan* propone para el año 2021 una inversión anual de S/. 5000 (aproximadamente US\$ 1780).

Junto con la inversión, es fundamental elevar los resultados del rendimiento educativo. Deben seguir mejorando los índices de aprendizaje y hay que lograr un 100% de conclusión de los estudios escolares (actualmente es de 77,7% en el nivel de primaria con los estudiantes de 12 a 14 años y del 60,7% en el nivel de secundaria con los estudiantes de 17 a 19 años).

Nos corresponde persistir en la erradicación del analfabetismo (que ha disminuido del 11,7% al 8,9% entre los años 2003 y 2009), estando ya bastante cerca el logro de la plena alfabetización de la población del país de todas las edades.

Debe obtenerse una mejor posición relativa del país en el *ranking* mundial del índice de educación superior y capacitación del ICG (Índice de Competitividad Global). El Perú, que actualmente ocupa el puesto 81 entre 133 países evaluados, debería ocupar el puesto 45 el año 2021, alcanzando al país hoy mejor ubicado de América Latina.

En cuanto a la salud, el *Plan Bicentenario* considera fundamental que la cobertura del seguro de salud, que hoy beneficia al 35% de la población, esté al alcance del 100% el año 2021. También debemos reducir a cero el número de defunciones de niños menores de un año, que en la actualidad es de 20 por cada 1000 niños nacidos vivos.

En materia de seguridad alimentaria, debemos solucionar el déficit calórico de la población, que es del orden del 30,1% en la población general y del 42,5% en la población rural; y asimismo erradicar la desnutrición crónica. El *Plan Bicentenario* considera lograr para el año 2021 una nutrición adecuada de infantes y madres gestantes y reducir al mínimo la tasa de desnutrición crónica infantil y la tasa de anemia de las mujeres en edad fértil.

También considera imprescindible el acceso universal de la población a servicios adecuados de agua y electricidad. En la actualidad, la población con acceso a un servicio regular de agua potable es de 68,6%. El *Plan Bicentenario* se propone dar este servicio al 85% de la población en el año 2021. A su vez, solo el 53,3% de la población tiene acceso a redes de alcantarillado. En el 2021 debería ser el 79%. Y en cuanto a la electricidad, debemos lograr que el año 2021 el acceso a redes de suministro de electricidad beneficie al 95% de la población, expandiéndose así el mercado interno para la telefonía celular, internet, televisión digital por satélite y otras modalidades de telecomunicaciones.

El *Plan Bicentenario* también se propone mejorar las condiciones habitacionales de la población. Para el año 2021 debemos reducir de 11,9% a 5% el porcentaje de ciudadanos que vive en condiciones precarias.

Otro objetivo fundamental es el mejoramiento de la gestión y previsión de la seguridad ciudadana, con el fin de hacer más eficiente el combate contra la delincuencia y las amenazas a la seguridad del Estado. La meta para el 2021 es reducir a la mitad la incidencia del delito mediante la modernización de la Policía Nacional y un Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, liderado por las autoridades locales y con participación de la ciudadanía, que articule medidas de prevención y sanción.

Para el *Plan Bicentenario*, la erradicación de la pobreza debe traducirse en convertir a los beneficiarios de los programas sociales en agentes productivos de bienes y servicios. Hasta el momento se ha logrado que el 10,7% del gasto social total sea de tipo habilitador. La meta para año 2021 es que dicho porcentaje se eleve a 30%.

2.1. EDUCACIÓN

La educación en el Perú ha alcanzado importantes progresos en materia de cobertura, especialmente en educación primaria. Sin embargo, existen problemas serios en cuanto a la calidad de la enseñanza, pues la mayoría de estudiantes de primaria no logra los aprendizajes previstos. Estos temas han sido tratados apropiadamente por el Consejo Nacional de Educación (CNE), razón por la cual este *Plan* acoge sus propuestas de trabajo técnicamente consensuadas, así como la planteada por el Ministerio de Educación a través de su Proyecto Educativo Nacional.

Según el *Compendio Mundial de la Educación 2008* del Instituto de Estadística de la UNESCO, el gasto promedio por estudiante de educación primaria en el Perú fue de US\$ 476, mientras que el promedio de América Latina alcanzó los US\$ 1112, siendo la Argentina el país que mostró el mayor nivel de gasto con US\$ 1720, muy por debajo de la inversión de Alemania que fue de US\$ 4859, el Japón de US\$ 6490 y Estados Unidos de US\$ 8325. Similar situación se registra con el gasto promedio por estu-

dian­te de educa­ción se­cun­da­ria, que en el Perú fue de US\$ 609, mien­tras el pro­me­dio de Amé­rica La­ti­na al­can­zó los US\$ 1882, des­ta­can­do la Ar­gen­ti­na con US\$ 2806, por de­ba­jo de Ale­ma­nia con US\$ 6430, el Ja­pón con US\$ 6542 y Es­ta­dos unidos con US\$ 9186.

El cua­dro 2.1 mues­tra los re­sul­ta­dos de la E­va­luación Na­cional en­tre los años 2007 y 2009 del Mi­nis­te­rio de Educa­ción. En el 2009, solo el 23,1% de los alu­mnos de se­gun­do gra­do de pri­ma­ria lo­gró el apren­dizaje pre­visto en com­pren­sión de tex­tos y ape­nas el 13,5% en ma­temá­ti­ca, lo que viene me­jo­ran­do con el pro­ce­so edu­ca­tivo de los úl­ti­mos tres años. Las ta­sas de desapro­ba­ción apare­cen desde el se­gun­do gra­do de pri­ma­ria (la apro­ba­ción del pri­mer gra­do es au­to­má­ti­ca), y dis­mi­nuyen a me­di­da que se va su­biendo de gra­do. La ta­sa de re­ti­ro tam­bién es más al­ta en pri­mer gra­do, pero tiende a man­te­nerse con­stan­te a lo lar­go de la educa­ción se­cun­da­ria.

Se ob­ser­van di­fe­ren­cias sig­ni­fi­ca­ti­vas en los re­sul­ta­dos se­gún el ám­bi­to, pues los alu­mnos de la zona ur­ba­na ob­ti­enen me­jo­res re­sul­ta­dos en com­pa­ra­ción con los de la zona ru­ral. Si­mi­lar si­tuación se pro­duce con re­la­ción al ti­po de ges­tión de las es­cuelas, sien­do me­jo­res los re­sul­ta­dos en las de ges­tión pri­va­da fren­te a las de ges­tión pú­bli­ca.

Cuadro 2.1
Logro de aprendizajes previstos en el segundo grado de primaria en el Perú, 2007-2009

Detalle	Porcentaje de matrícula total de primaria					
	Comprensión de textos			Matemática		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Perú	15,9	16,9	23,1	7,2	9,4	13,5
Sexo femenino	16,9	18,7	25,2	6,9	8,9	12,5
Sexo masculino	14,9	15,2	21,0	7,5	9,9	14,5
Área urbana	20,9	22,5	28,9	8,6	10,9	16,8
Área rural	5,6	5,5	11,6	4,6	6,2	7,1
Gestión pública	11,9	11,9	17,8	6,3	8,0	11,0
Gestión privada	33,0	37,7	43,0	11,1	15,3	23,2

Fuente: Ministerio de Educación, Evaluación Nacional 2007 y Resultados de la ECO 2009. En: http://www2.minedu.gob.pe/umc/index2.php?v_codigo=234&v_plantilla=R [consulta realizada el 27 de mayo del 2010].

Como se ap­re­cia en el cua­dro 2.2, la ta­sa de con­clu­sión por ni­ve­les edu­ca­tivos mues­tra que en el año 2008 el 77,7% de la po­bla­ción de 12 a 14 años (edad ofi­cial) con­clu­yó la educa­ción pri­ma­ria, mien­tras que en la po­bla­ción de 15 a 19 años el por­cen­taje fue del 94,1%. Es­tos re­sul­ta­dos fue­ron su­pe­rio­res a los al­can­za­dos en el año 2003. La ta­sa de con­clu­sión en el ni­vel se­cun­da­rio tam­bién tu­vo un in­cre­men­to en los ran­gos de 17-19 años y de 20-24 años.

Cuadro 2.2
Tasa de conclusión en educación primaria y secundaria en el Perú
(Porcentajes por grupos de edad)

Detalle	Tasa de conclusión en primaria				Tasa de conclusión en secundaria			
	12-14 años		15-19 años		17-19 años		20-24 años	
	2003	2008	2003	2008	2003	2008	2003	2008
Perú	72,5	77,7	91,8	94,1	51,3	60,7	65,7	73,9
Sexo								
Femenino	73,2	79,1	90,4	93,8	52,0	62,5	65,0	72,2
Masculino	71,8	76,4	93,2	94,4	50,6	59,0	66,4	75,6
Área y sexo								
Urbana	82,8	86,6	96,3	97,1	64,2	71,7	78,4	82,8
Femenino	83,0	85,8	96,3	96,9	66,9	70,2	78,7	82,6
Masculino	82,6	87,4	96,3	97,3	61,7	73,2	78,0	83,0
Rural	58,5	66,2	83,2	89,1	24,3	39,3	34,9	49,6
Femenino	59,3	64,7	78,0	90,6	19,6	39,7	29,5	58,0
Masculino	57,8	67,8	87,6	87,3	28,4	38,9	40,1	40,2
Nivel de pobreza								
No pobre	86,5	86,9	96,5	97,0	68,0	70,9	80,6	82,3
Pobre	73,1	74,1	93,1	91,4	45,0	46,0	55,8	59,6
Pobre extremo	53,7	54,6	78,5	83,8	17,4	25,9	26,6	32,2

Fuente: Ministerio de Educación, Estadísticas Educativas Escala, 2009.

Analfabetismo

El acceso a la educación es la base para el desarrollo humano, y constituye el fundamento de la superación individual para alcanzar el bienestar de las personas. En tal sentido, la erradicación del analfabetismo contribuirá a la inclusión social, la productividad económica y el ejercicio de la ciudadanía.

El analfabetismo en el Perú tiene causas económicas, culturales e institucionales. El país presenta inequidades de ingreso y desarrollo que derivan en carencias significativas, las cuales se agudizan en las áreas rurales y más aisladas. Por ello, la educación en estas zonas es inadecuada y en muchos casos inexistente, hecho que contribuye a sostener el círculo vicioso de la pobreza y a mantener a las poblaciones afectadas en situación de marginación.

El Ministerio de Educación consideró necesario medir la tasa de analfabetismo y le encargó a la empresa IPSOS Apoyo Opinión y Mercado la realización de una encuesta en el año 2009. Según esta, la tasa de analfabetismo fue de 6,49%, cifra que constituye un significativo avance con respecto al año 2003.

Cuadro 2.3
Tasa de analfabetismo en el Perú, 2003-2009

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Tasa de analfabetismo (mayores de 15 años)	11,7	11,1	10,9	10,3	9,5	9,4	6,49
Urbana	5,9	5,9	6,0	5,8	5,2	5,1	4,8
Rural	26,8	25,4	24,6	23,3	22,4	22,4	21,7

Nota: Información ajustada con el Censo Nacional de Población 2007.

Fuentes: INEI, ENAHO 2003-2008 y 2009; IPSOS Apoyo, Encuesta sobre analfabetismo 2009 (por encargo del MINEDU).

En síntesis, el analfabetismo no es solo un problema pedagógico o educativo, sino también un problema político, económico y cultural, razón por la cual su eliminación o reducción significativa estará en función de la transformación de esas estructuras sociales.⁹

Educación especial

Según estadísticas del Ministerio de Educación, mostradas en el cuadro 2.4, el porcentaje de cobertura educativa de personas con alguna discapacidad se ha incrementado en todas las edades, advirtiéndose que el grupo de 3 a 5 años es el de mayor rezago.

Cuadro 2.4
Cobertura educativa de la población con discapacidad en el Perú
(Porcentajes por grupos de edad)

Detalle	3-5 años		6-11 años		12-16 años	
	1993	2006	1993	2006	1993	2006
Perú	13,2	64,3	64,6	88,3	54,7	80,4
Discapacidad						
Física	28,1	57,7	65,4	85,9	61,8	82,1
Intelectual	33,5	87,3	59,0	89,2	46,2	71,0
Visual	41,5	80,7	76,5	98,4	64,5	94,7
Auditiva	50,2	86,8	74,3	96,8	60,0	80,8
De lenguaje	33,6	71,2	52,1	92,0	44,5	66,7
Auditiva y de lenguaje	22,7	60,7	41,9	65,9	41,5	38,0
Otra múltiple	23,5	34,6	42,0	58,1	36,3	44,6

Fuente: INEI, Censo Nacional de Población y Vivienda 1993 y Encuesta Nacional Continua 2006.

Elaboración: MINEDU - Unidad de Estadística Educativa

Educación bilingüe intercultural

Las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio solo pueden alcanzarse si se consideran todas las dimensiones de la vida humana que inciden en el desarrollo, incluyendo la

9 ZAMALLOA, Eulogio, *Analfabetismo en el Perú*. Lima: Mijosa, 1990.

dimensión cultural de las sociedades y la diversidad cultural que las caracteriza. El carácter transversal de la cultura se ha de tener en cuenta en todas las acciones del desarrollo como factor de cohesión social, de diálogo entre los pueblos y generador de empleo. La Declaración de la UNESCO referida al reconocimiento de la diversidad cultural es un imperativo ético inseparable del respeto a la dignidad de la persona humana.

Una gestión educativa inclusiva y pertinente a la diversidad cultural, tanto en la formulación de sus propuestas educativas como en los procedimientos y rutinas de funcionamiento y de relación con la diversidad de actores con los que interactúa, implica una comprensión amplia y dialogante de lo que significa la diversidad, y la aceptación de la validez de diversas formas de pensamiento y comunicación al momento de dialogar, de establecer acuerdos, de analizar opciones y de tomar decisiones.¹⁰

Es imprescindible enfrentar la inequidad y disminuir sus efectos en el aprendizaje de los niños. Ello requiere una comprensión profunda del significado de equidad que destierre mitos y combata posturas simplistas frente al tema y que maneje información sobre las mayores desigualdades en cada localidad, a qué responden estas, qué efectos generan, cómo se reproducen, lo cual permitiría que la gestión contribuya a cerrar brechas con un sentido ético y de compromiso.¹¹

El cuadro 2.5 presenta el incremento en la cobertura educativa de los niños indígenas de 6 a 11 años del 79,8% en el año 1993 al 94,8% en el año 2006. En el caso de los adolescentes de 12 a 16 años, del 74,2% al 86,6%. Sin embargo, se observan valores muy bajos en el grupo de 3 a 5 años, con apenas el 42,8% de cobertura educativa, corroborando la urgencia de centrar la atención en este grupo de edad.

Cuadro 2.5
Cobertura educativa de la población indígena en el Perú
(Porcentajes por grupos de edad)

Detalle	3-5 años		6-11 años		12-16 años	
	1993	2006	1993	2006	1993	2006
Perú	34,8	42,8	79,8	94,8	74,2	86,6
Lengua originaria						
Quechua	33,4	45,6	79,1	95,8	73,4	87,4
Aimara	46,9	40,8	89,1	97,4	82,0	91,1
Asháninka	-	28,4	-	88,7	-	66,8
Aguaruna	-	28,5	-	86,6	-	80,4
Shipibo-Conibo	-	58,2	-	93,0	-	85,3
Otra	32,3	24,0	73,0	83,9	68,2	75,9
Sexo						
Femenino	34,4	43,4	78,0	94,6	68,4	84,2
Masculino	35,1	42,1	81,6	95,0	79,8	89,1

Fuente: INEI, Censo Nacional de Población y Vivienda 1993 y Encuesta Nacional Continua 2006.
Elaboración: MINEDU - Unidad de Estadística Educativa

¹⁰ Consejo Nacional de Educación, Recursos y limitaciones de los actores regionales de cara a la descentralización. *Cuaderno de trabajo* n.º 6, p. 9.

¹¹ *Ibid.*, p. 87.

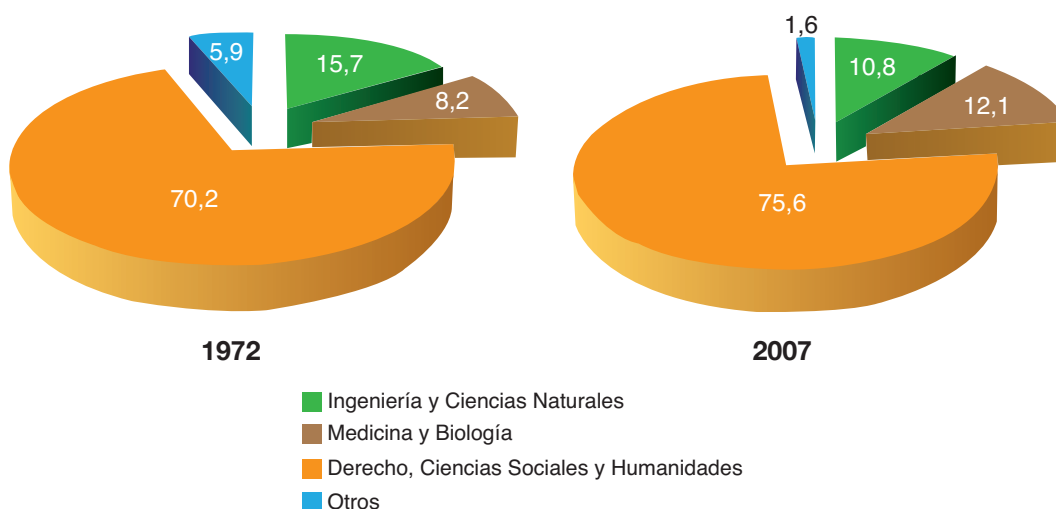
Conocer, comprender y valorar la diversidad sociocultural existente en cada región, así como el significado de la interculturalidad y el sentido preciso de sus demandas respecto a la educación en general y la gestión educativa local y regional en particular, en el contexto de las desigualdades sociales y las brechas de equidad educativa, permitiría avanzar hacia una educación regional más inclusiva, capaz de afirmar a la población en su identidad y de articularse a la vez a los procesos nacionales y a la diversidad del resto del país.¹²

Educación superior universitaria

La dirección de la gestión, el desarrollo científico y la innovación tecnológica en los ámbitos empresarial, intelectual, científico y político requiere de profesionales altamente calificados, de allí que en las sociedades desarrolladas la formación del capital humano tenga una marcada prioridad. La inversión anual por estudiante universitario en los países desarrollados y los países emergentes más dinámicos se ubica entre los US\$ 10 000 y US\$ 20 000. En contraste, el promedio del gasto anual en las universidades estatales del Perú no llega a US\$ 1600 por estudiante (TC 1,00 US\$ = S/. 3,20). A ello se añaden las deficiencias de calidad y la baja demanda de carreras profesionales orientadas al desarrollo de la ingeniería y las ciencias.

En la mayoría de los países asiáticos y en algunos países de América Latina, como Brasil y Chile, las universidades estatales ofrecen miles de becas en ciencias y tecnología para estudiantes de alto rendimiento. Esto ha dado como resultado que en los países asiáticos el 70% de los profesionales pertenezcan a los campos de las ciencias y la tecnología, situación inversa a la que se registra en el Perú, tal como lo evidencia el gráfico 2.1, donde se observa que la distribución de profesionales por ocupación principal no ha variado en

Gráfico 2.1
Distribución porcentual de los profesionales en el Perú por ocupación principal, 1972 y 2007



Nota: Los porcentajes para el año 2007 no suman exactamente 100% debido al redondeo.
Fuente: INEI, Censos Nacionales 1972 y 2007.
Elaboración: CEPLAN

12 *Ibíd.*, p. 9.

las últimas décadas y permanece concentrada en las profesiones de Derecho, Ciencias Sociales y Humanidades, las que a pesar de encontrarse saturadas siguen siendo las más demandadas y ofertadas.

Educación técnico profesional

La principal norma que regula la creación y el funcionamiento de las instituciones de educación superior técnica es la Ley 29394, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior, promulgada en julio del 2009. Los institutos y escuelas de educación superior se definen como las instituciones encargadas de formar de manera integral profesionales especializados, profesionales-técnicos y técnicos en todos los campos del saber, el arte, la cultura, la ciencia y la tecnología. Producen conocimiento, investigan y desarrollan la creatividad y la innovación.

En el Perú, la formación técnica y la superior no universitaria presentan diversos problemas. Muchos de los institutos superiores tecnológicos (IST) no cuentan con docentes capacitados con título pedagógico o actualización en su especialidad, y los alumnos desarrollan sus prácticas con equipos obsoletos y en mal estado.

Cuadro 2.6
Instituciones educativas y docentes de técnica productiva e institutos y escuelas superiores en el Perú

Institutos		1998	2000	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Instituciones educativas	Técnico productivo*	1879	2025	1970	2017	2078	2211	2240	2161	2014
	Superior no universitario	973	1022	1066	1046	1062	1094	1112	1116	1133
	Pedagógico	311	339	354	349	349	347	346	341	329
	Tecnológico	622	644	673	660	674	704	722	732	762
	Artístico	40	39	39	37	39	43	44	43	42
Docentes	Técnico productivo*	10 927	11 630	11 656	11 929	12 796	14 274	13 900	13 846	13 809
	Superior no universitario	23 052	25 371	27 478	27 880	27 207	29 678	28 172	26 917	26 583
	Pedagógico	7599	8245	8452	8619	8337	8224	7181	5669	4504
	Tecnológico	14 261	15 978	17 812	17 977	17 599	20 207	19 597	20 097	20 996
	Artístico	1192	1148	1214	1284	1271	1247	1394	151	1083

* Incluye educación ocupacional.

Fuente: MINEDU, Censo Escolar 2000-2009.

La matrícula está concentrada en carreras técnicas que no responden a las demandas del mercado laboral. Según el Ministerio de Educación, las actividades productivas en agricultura, construcción, energía, industria alimentaria, mecánica, minería y pesquería tienen una demanda insatisfecha de técnicos y no existe suficiente oferta de calidad en estas especialidades.

Cabe destacar que el artículo 40 de la Ley General de Educación señala que la educación técnico productiva es “una forma de educación orientada a la adquisición de competencias

laborales y empresariales en una perspectiva de desarrollo sostenible y competitivo". Los Centros Educativos Técnico Productivos (CETPRO) atienden a la población que busca insertarse o reinsertarse al mercado en menor tiempo. En su mayoría se trata de población de escasos recursos económicos que no necesariamente ha terminado la educación básica o simplemente no cuenta con ningún grado educativo. El año 2009, del total de alumnos matriculados en los CETPRO el 93% estudiaba en el área urbana y el 62% eran mujeres.

La educación técnica productiva responde a la necesidad de contar con una educación para el trabajo pertinente, útil y de calidad, que permita a los estudiantes tener la oportunidad de una salida ocupacional. Resulta particularmente interesante como opción formativa para el ámbito rural que asocie módulos formativos a las vocaciones productivas locales.

Se observa, sin embargo, que la mayor oferta de carreras técnicas de los IST está conformada por contabilidad, secretariado, computación, administración y enfermería, no obstante que el mercado laboral para estas especialidades se encuentra saturado, además de enfrentar la competencia con los egresados universitarios de las mismas carreras.¹³

En lo que respecta a la formación magisterial, esta es ofrecida por las facultades de Educación de las universidades e institutos superiores pedagógicos (ISP). Actualmente existen 329 ISP y 54 facultades de Educación. Aunque el número de instituciones privadas es elevado, son las universidades e ISP públicos los que congregan la mayor cantidad de alumnos, como se observa en el cuadro 2.7.

Cuadro 2.7
Cantidad de ISP y facultades de Educación en universidades en el Perú

Indicador	Institutos Superiores Pedagógicos 2009 ^{1/}			Facultades de Educación en universidades 2003 ^{2/}		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
Número de centros	120	209	329	29	25	54
Porcentaje de centros	36%	64%	100%	54%	46%	100%
Promedio de alumnos	139	74,1	97,7	1402,0	506,0	987,2
Total de alumnos	16 675	15 482	32 157	40 658	12 650	53 308
Porcentaje de alumnos	52%	48%	100%	76%	24%	100%

Fuentes:

1/ MINEDU, Censo Escolar 2009.

2/ MINEDU, Plan Estratégico Sectorial Multianual 2007-2011.

Si bien se ha avanzado en el campo de la normatividad vinculada a la educación profesional técnica y al ámbito de la formación, normalización y certificación, esta continúa siendo difusa y compleja. El proceso de descentralización implica un mayor desafío, especialmente en la formulación e implementación de políticas sobre la materia. Por lo tanto, quedan aún muchos aspectos por regular y perfeccionar, como por ejemplo el apoyo a la descentralización de la gestión educativa y la definición clara de

competencias entre los sectores en relación a las normas y la certificación profesional, ocupacional y laboral.

La educación y su relación con la ciencia y la tecnología

Diversos estudios señalan similares causas del desajuste entre la formación y la ocupación de los trabajadores. El primer factor que propició el desencuentro entre la oferta laboral y la demanda de trabajadores está relacionado con aquellos nacidos en la explosión demográfica que vivió el Perú en el periodo de 1960 a 1980, quienes buscaron insertarse en el mercado laboral en los años posteriores presionando sobre el nivel de empleo y remuneraciones. Se suma a este factor la migración del campo a la ciudad y la búsqueda de nuevos empleos de estos migrantes, así como la mayor participación en la economía de las mujeres. Frente a todo lo anterior, se presenta un aparato productivo con una capacidad limitada, lo cual provoca que muchos ocupen puestos de menor calificación de la que poseen para mantenerse trabajando, y que exista mayor desempleo y una economía informal muy extendida en nuestro país.

Los vínculos entre el sector productivo, los centros de formación profesional y los organismos públicos que tienen como fin orientar la oferta de carreras profesionales en las universidades e institutos superiores tecnológicos, son relativamente débiles.¹⁴ Esto se hace más evidente si se considera que algunas instituciones educativas muestran una serie de deficiencias respecto al material educativo, el planeamiento de los sílabos, además de impartir carreras sin demanda en el mercado, sea por saturación o por obsolescencia de estas. Por tanto, se estaría ofreciendo al mercado profesionales sin las competencias necesarias para generar el valor que las empresas buscan.

Un entorno de cambios vertiginosos, de mayor globalización y lucha constante por mantener la competitividad, hace necesario que las instituciones que imparten formación logren innovar y busquen una mejora constante en la calidad de su enseñanza, de cara a la demanda laboral. Es crucial para ello la actualización y la capacitación permanente¹⁵ de los docentes en aspectos técnicos metodológicos, la incorporación de tecnologías de la información y comunicación (TIC) en los procesos de aprendizaje, y la introducción en los planes de estudios de temas que permitan a los alumnos mejorar su empleabilidad, entre otras acciones.

En la última década se ha incrementado de forma relativamente rápida la oferta educativa tanto de nivel técnico como universitario en todo el país. En 1997 se llevó a cabo el primer Censo Nacional de Educación Técnica y Pedagógica, que verificó el crecimiento vertiginoso de la educación técnica como alternativa de formación profesional.¹⁶ Además, se dio el auge de las universidades, cuyo incremento se debió fundamentalmente a la expansión de los centros privados. Este proceso ha originado el crecimiento del número de egresados, muchos de los cuales se concentran en algunas especialidades, generando una sobreoferta en el mercado laboral.

14 OSEL LIMA SUR, "OSEL Lima Sur facilita acercamiento entre el mercado de trabajo y formativo". Boletín Socioeconómico Laboral de Lima Sur, año 2, n.º 2. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2008, pp. 2-4.

15 *Ibíd.*

16 OSEL PIURA, 2004.

Es de suma importancia lograr una relación permanente entre el sistema formativo y el sector productivo de nuestro país, de modo que nuestra economía alcance una mayor competitividad y productividad. Es evidente que no hay una retroalimentación y reforzamiento constante entre las entidades de formación y las organizaciones que constituyen la demanda laboral, lo cual trae como consecuencia un fuerte porcentaje de inadecuación ocupacional, subempleo y desempleo. Sin embargo, también se observa la existencia de lineamientos de política en formación profesional que buscan revertir esta situación y se advierte el trabajo de algunas organizaciones que se esfuerzan por calzar su oferta formativa con las necesidades del mercado, para dar mayores oportunidades a sus egresados de lograr una adecuada inserción profesional.¹⁷

Es interesante destacar que la Ley 29394, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior, se sustenta en un conjunto de principios que aún no se aplican plenamente en la mayoría de instituciones de formación profesional, por lo que constituyen más bien objetivos por alcanzar. Tal es el caso del principio de pertinencia, según el cual la educación debe responder a las necesidades de formación profesional y aprendizaje de los estudiantes de acuerdo con las demandas del mercado laboral y del desarrollo económico, social, educativo, ecológico, científico, tecnológico y cultural de la región y del país. En realidad, falta mucho para que la formación profesional llegue a cumplir este principio, pero es un intento por responder a las políticas establecidas en los Lineamientos de Política de Formación Profesional vigentes. Los otros principios —sobre los que también queda pendiente el reto de encarar su cumplimiento pleno— son: calidad académica, participación, responsabilidad social, identidad nacional e interculturalidad.

La Ley se propone formar profesionales y técnicos “de acuerdo con las necesidades del país, de la región y la provincia”, desarrollando las competencias profesionales que les permitan afrontar el mercado laboral. También destaca la búsqueda de una cultura productiva, una visión empresarial y una capacidad emprendedora. Esto sería un intento por responder asertivamente a la demanda de la sociedad, es decir, ofrecer una educación de calidad.

En este sentido, surge la necesidad de renovar la estructura del sistema de educación superior universitaria y técnico-profesional y dar funcionamiento al Sistema Nacional de Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior con la finalidad de brindar conocimientos relevantes para el desarrollo y la lucha contra la pobreza. Es preciso articular la educación superior con la realidad económica y cultural, así como formar profesionales altamente competentes frente a demandas del entorno económico productivo y laboral nacional e internacional.

Cabe señalar que se ha experimentado un acelerado crecimiento en la oferta laboral, sobre todo en el sector privado y en zonas urbanas, y que la educación técnica en el área rural ha sido la menos favorecida, quedando los jóvenes de este sector en una situación de inserción laboral desventajosa.¹⁸ Por otro lado, si bien se realizan esfuerzos por ordenar una oferta heterogénea, la falta de certificación de la calidad de la enseñanza impartida en las instituciones de educación superior ocasiona que los estudiantes no adquieran las habilidades necesarias para un buen desempeño posterior.

17 HAYA DE LA TORRE, R. y M. TOSTES, Formación profesional y certificación de competencias en el Perú. Documento de Trabajo. Lima: MINEDU – IPEBA – MTPE, 2010.

18 Ministerio de Educación, *Plan Nacional de Educación para todos 2005-2015*. Abril de 2006, pp. 56-65.

La educación en su conjunto debe corresponder con las necesidades del crecimiento económico, el desarrollo social deseado y la sostenibilidad ambiental. En este aspecto, todavía hay un reto pendiente muy importante que queda ilustrado en el cuadro 2.8. Allí se aprecia que el Perú tiene una posición rezagada con respecto a otros países en cuanto al nivel promedio de las instituciones educativas y al gasto destinado a desarrollar la educación, la ciencia y la tecnología.

Cuadro 2.8
Educación, ciencia y tecnología

Indicador	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú	España	EE.UU.
Posición <i>ranking</i> de competitividad ^{1/}	55	58	45	71	74	81	31	9
Educación superior y capacitación	4,5	4,3	4,6	4,1	3,9	4,0	4,9	5,6
Preparación tecnológica	68	46	42	66	71	77	29	13
Innovación	86	43	49	63	78	109	40	1
Tasa bruta de matrícula educación terciaria ^{2/}	67%	30%	52%	32%	27%	35%	69%	82%
Gasto público en educación como porcentaje del PBI ^{3/}	4,5%	5,1%	3,4%	4,9%	5,5%	2,5%	4,3%	5,7%
PBI dedicado a I+D ^{4/}	0,49%	0,82%	0,67%	0,17%	0,50%	0,15%	1,21%	2,7%
Número de investigadores por millón de habitantes ^{4/}	692,9	401,7	440	81,3	230	220	2002	4605
Número de universidades entre las 100 primeras según el Academic Ranking of World Universities, 2009 ^{5/}	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna	55
Número de universidades entre las 500 primeras según el Academic Ranking of World Universities, 2009 ^{5/}	1	6	2	Ninguna	1	Ninguna	11	152
Número de instituciones según calidad investigadora ^{6/}	12	27	11	5	14	1	137	433

1/ World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2009-2010*.

2/ UNESCO, *Compendio mundial de la educación 2009*. Montreal: UNESCO, 2009, pp. 94, 132 y 233. Datos del año 2005.

3/ UNESCO, *ibíd.*, p. 172. Datos del año 2007 y otros años.

4/ CEPAL, Estadísticas sobre Ciencia y Tecnología (http://www.eclac.cl/iyd/website/default_004.asp) y MORENO-BORCHART, Alejandra, *Research and education in resource-constrained countries*, 2003. En: www.embo.org/publications.

5/ *Ranking* elaborado por la Universidad Jiao Tong de Shanghai. En: <http://www.arwu.org/ARWU2009.jsp>.

6/ SCImago Institutions Rankings (SIR) 2009 World Report. En: http://www.scimagoir.com/pdf/sir_2009_world_report.pdf.

Es importante mencionar la relación entre la adecuación y los niveles educativos, porque si bien se han incrementado los años de instrucción de la oferta laboral en el Perú, la inversión en capital humano es todavía muy reducida, especialmente si se compara con las necesidades de una economía que busca competir en mejores condiciones a nivel internacional. Esto no implica necesariamente que las personas logren una mejor adecuación en sus niveles de empleo, lo cual se debe a muchas razones, entre las cuales se puede mencionar la baja y heterogénea calidad de la formación profesional, que no se articula a la demanda del mercado de trabajo.

Con el rápido proceso de globalización, las economías y las empresas se sienten cada vez más presionadas por los niveles de competitividad y los cambios constantes (tecnológicos, normativos, sociales), y se hace evidente la imperiosa necesidad de las organizaciones de contar con un capital humano eficiente que haga posible el logro de sus objetivos. Para tal fin, procuran contar con recursos humanos que tengan las competencias necesarias para un desempeño eficaz, para lo cual buscan los mejores talentos dentro de la oferta laboral.

La Ley 29498, Ley de Inversión en Capital Humano, facilitará que las empresas, mediante incentivos a la capacitación continua de los trabajadores, mejoren sus capacidades productivas y contribuyan al fortalecimiento de la competitividad del sector productivo nacional. Las empresas van a poder invertir en el personal que presenta una inadecuación ocupacional desde la perspectiva profesional en comparación con su nivel educativo. Esta inadecuación puede estar ocasionada tanto por la subutilización del trabajador respecto a sus potencialidades, como por la pericia adquirida durante la inserción laboral.

En este sentido, el CEPLAN ha acogido el Proyecto Educativo Nacional aprobado por Resolución Suprema 001-ED-2007, el cual identifica cuatro desafíos: la gestión eficaz, la gestión democrática, la gestión con equidad y la gestión con interculturalidad. Al respecto, el Proyecto Educativo Nacional ha propuesto seis objetivos a alcanzar al 2021:

1. Oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos y todas.
2. Estudiantes e instituciones que logran aprendizajes pertinentes.
3. Maestras y maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia.
4. Una gestión descentralizada y democrática que logra resultados y es financiada con equidad.
5. La educación superior de calidad se convierte en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional.
6. Una sociedad que educa a sus ciudadanos y ciudadanas los compromete con su comunidad.

Es de suponer que se requerirán capacidades para facilitar la asunción de funciones e incrementar sus potencialidades de articulación; sostener y ampliar lo ganado en cuanto a formulación de políticas; aumentar su autonomía y responsabilidad con eficacia; fortalecer y ampliar la democratización de la gestión; y abrir paso a la interculturalidad y la equidad.

2.2. SALUD

Los indicadores de salud en el Perú varían sustantivamente dependiendo de la ubicación geográfica, la situación económica, los niveles de urbanización o la pertenencia a grupos étnico-culturales.

La principal causa de defunción en el Perú son las enfermedades transmisibles, que en el año 2007 produjeron 165 muertes por cada 100 000 habitantes, dos veces menos a la registrada en el año 1987 (347). Las enfermedades del sistema circulatorio ocupan el segundo lugar (132,8), cuya reducción no es significativa en relación al año 1987. La mortalidad por tumores y causas externas se ha incrementado en los últimos veinte años, mientras que la mortalidad por afecciones perinatales no ha tenido mayor variación (1987: 22,7;

2007: 20,7). En el análisis de la mortalidad según causas específicas (más desagregadas), se observa que la primera causa de muerte corresponde a las infecciones respiratorias agudas, con una tasa de 111,6 muertes por cada 100 000 habitantes. En segundo lugar se encuentran las enfermedades isquémicas del corazón. Le siguen las enfermedades del sistema urinario, del sistema respiratorio y las cerebrovasculares, con tasas de 32,8, 32,6 y 31,4, respectivamente.

En los últimos veinte años el perfil de mortalidad se ha modificado sustantivamente. La muerte por enfermedad cerebrovascular subió notoriamente de la posición 21 en el año 1987 a la posición 5 en el 2007. Lo mismo sucedió con la mortalidad por diabetes mellitus, que subió de la posición 20 a la 12; el tumor maligno de próstata, que pasó de la posición 30 a la 22; la septicemia, de la posición 12 a la 6; y la sepsis del recién nacido, de la posición 49 a 37. Por otro lado, se observa un descenso en la posición de las tasas de mortalidad por enfermedades infecciosas intestinales y del sistema nervioso, las cuales han pasado de la posición 2 a la 35 y de la 3 a la 19, respectivamente. La mortalidad por tuberculosis bajó de la posición 5 a la 20 y la mortalidad por apendicitis, hernia de la cavidad abdominal y obstrucción intestinal pasó de la posición 14 a la 29.

En conclusión, desde el punto de vista de la mortalidad, las enfermedades más importantes son: las infecciones respiratorias agudas (principalmente neumonías), las enfermedades isquémicas del corazón, las enfermedades del sistema urinario (principalmente insuficiencia renal), las enfermedades cerebrovasculares y la sepsis neonatal. Cabe mencionar que la mortalidad por tumores se ha incrementado en los últimos veinte años.¹⁹

Desde el punto de vista de la muerte prematura, las enfermedades que producen mayores años de vida potencialmente perdidos son: las infecciones respiratorias agudas, los trastornos respiratorios específicos del periodo perinatal, las malformaciones congénitas, las deformidades y anomalías cromosómicas, los eventos de intención no determinada (causas externas, homicidios, suicidios), los accidentes que obstruyen la respiración y la sepsis neonatal.

Durante el año 2008, la primera causa de morbilidad en el total de atenciones de consulta externa realizadas en los establecimientos de salud del Ministerio de Salud (MINSa) fueron las infecciones agudas de las vías respiratorias, las cuales representan alrededor del 30% del total de atenciones. Le siguieron muy por debajo las afecciones dentales y periodontales (9,1%), otras enfermedades infecciosas y parasitarias y sus secuelas (6,2%) y las enfermedades infecciosas intestinales (5,8%). El perfil de la morbilidad de la consulta externa muestra por lo tanto una predominancia de las enfermedades infecciosas, las cuales representan más del 40% del total de atenciones.²⁰

Respecto a la discapacidad, es decir aquella que produce mayores años de vida sana perdidos por discapacidad (AVISA), las principales causas son: otras infecciones con el 6%, principalmente el VIH (20 741 AVISA), la hepatitis B (4398 AVISA), la helmintiasis (3836 AVISA), la bartonelosis (2540 AVISA); seguida de la depresión unipolar (5,2%), las infecciones de las vías respiratorias bajas (4,8%), el abuso de alcohol y dependencia (4,4%), la

19 OGEI-MINSA, Sistema de Hechos Vitales/Certificado de Defunción 1987 y 2007.

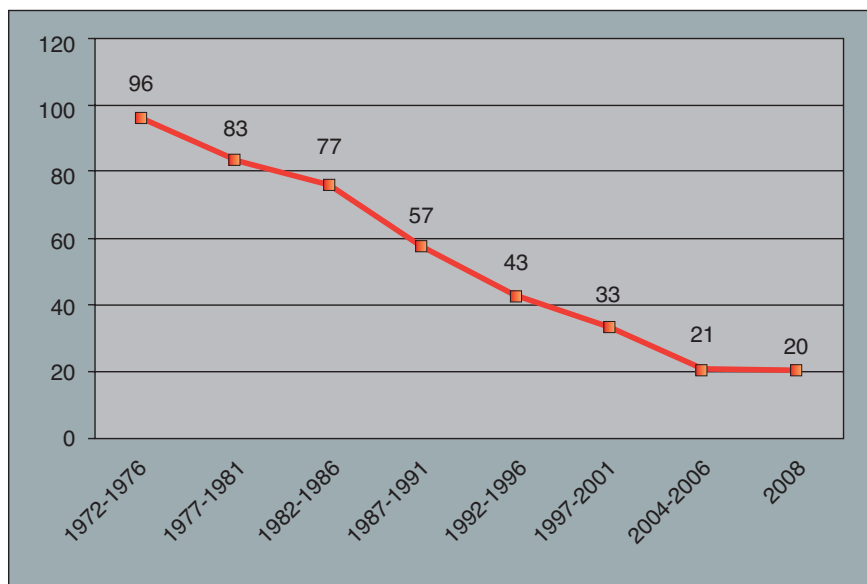
20 OGEI-MINSA, HIS 2008.

neumoconiosis (3,4%), la anoxia, asfixia y trauma al nacimiento (3,0%) y los accidentes de tránsito (3,0%).²¹

Por la metodología de carga de enfermedad se ponen en evidencia daños a la salud que de otra forma pasarían inadvertidos, como es el caso de la depresión unipolar y el abuso de alcohol y dependencia. Estos daños necesitan ser abordados desde diferentes aspectos, así como la respuesta de los establecimientos a los mismos, pues solo se tienen algunas instituciones del sector público como referentes para su atención y estas se encuentran centralizadas en la capital. En el caso de abuso de alcohol y dependencia, todavía existen deficiencias normativas y rectoras, toda vez que existen instituciones del sector privado que atienden este tipo de patologías pero que no reportan al MINSA, o el MINSA no articula adecuadamente la parte normativa de los sistemas de información y atención de esta clase de daños, los cuales no solo afectan a los sectores más pobres sino que también a los estratos más ricos.

En la sierra y la selva, nacer con salud y en buenas condiciones es un derecho aún por alcanzar. A pesar de ello, en el gráfico 2.2 se observa una caída ostensible de la tasa nacional de mortalidad infantil, que de 96 se redujo a 21 por cada 1000 nacidos vivos, y luego a 20 en el año 2009.²²

Gráfico 2.2
Evolución de la mortalidad infantil en el Perú
(Por cada 1000 nacidos vivos)



Fuente: INEI, ENDES 1992, 1996, 2000, 2004-2006, 2009.
Elaboración: MINSA-DGE-ASIS

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) Continua 2009, la tasa de mortalidad infantil rural fue de 27 defunciones por cada 1000

21 Ministerio de Salud, Estudio de Carga de Enfermedad en el Perú.

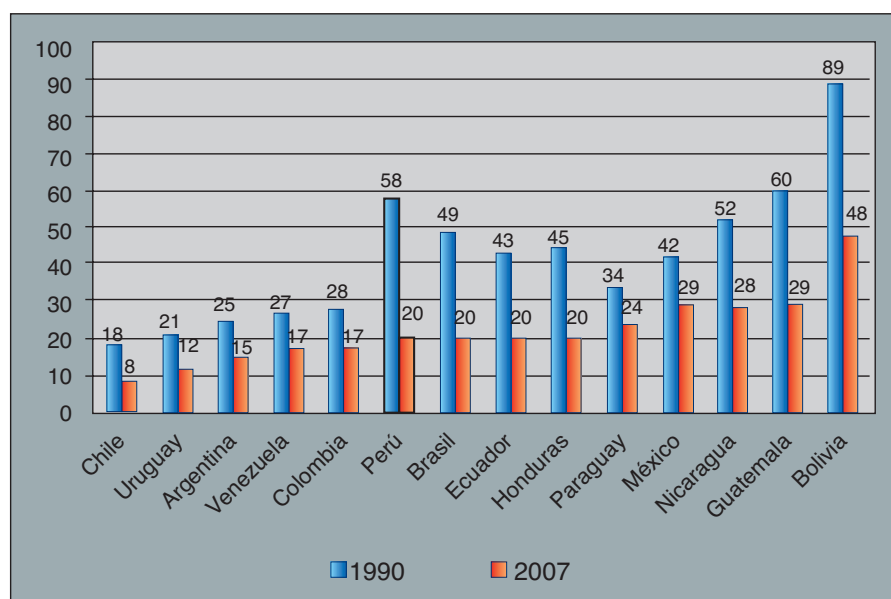
22 INEI, Indicadores de Resultados Identificados en los Programas Estratégicos, junio de 2009; ENDES 2009.

nacidos vivos y la urbana de 17.²³ Si comparamos estos valores con las tasas estimadas en la ENDES 2000 (45 en el área rural y 24 en el área urbana),²⁴ notaremos que se ha producido un descenso del 40,0% en el área rural y del 29,2% en el área urbana.

Si comparamos la tasa de la ENDES 2009 con la de la ENDES 2000, veremos que la mortalidad infantil ha descendido en el área rural de 60 a 27 por 1000 nacidos vivos, mientras que en la zona urbana solo disminuyó de 28 a 17 por 1000. Por regiones geográficas, los niños que nacen en la selva y la sierra tienen un mayor riesgo de mortalidad, 25 y 23 por 1000 respectivamente, frente a los de Lima Metropolitana, cuya tasa de mortalidad es de 11 por 1000 nacidos vivos. Asimismo, existe una mayor mortalidad entre los hijos de madres sin educación o con estudios de primaria (36 y 29 por 1000) frente a los hijos cuyas madres cuentan con un mayor nivel educativo, específicamente con estudios superiores (16 por 1000).

Refiriéndose a América Latina, el informe de UNICEF sobre el estado mundial de la infancia registra una marcada disminución de la tasa de mortalidad en el Perú, lo que ha mejorado significativamente nuestra posición con relación a los países de la región, como se aprecia en el gráfico 2.3. Sin embargo, es necesario seguir trabajando para reducir este indicador, sobre todo en las zonas rurales donde la mortalidad infantil es mayor.

Gráfico 2.3
Tasa de mortalidad infantil (<1 año)
(Probabilidad de muerte desde el nacimiento hasta la edad de 1 año,
expresada por cada 1000 nacidos vivos)



Fuente: UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia 2009: Salud materna y neonatal*. Nueva York: UNICEF, 2008.
 Elaboración: CEPLAN

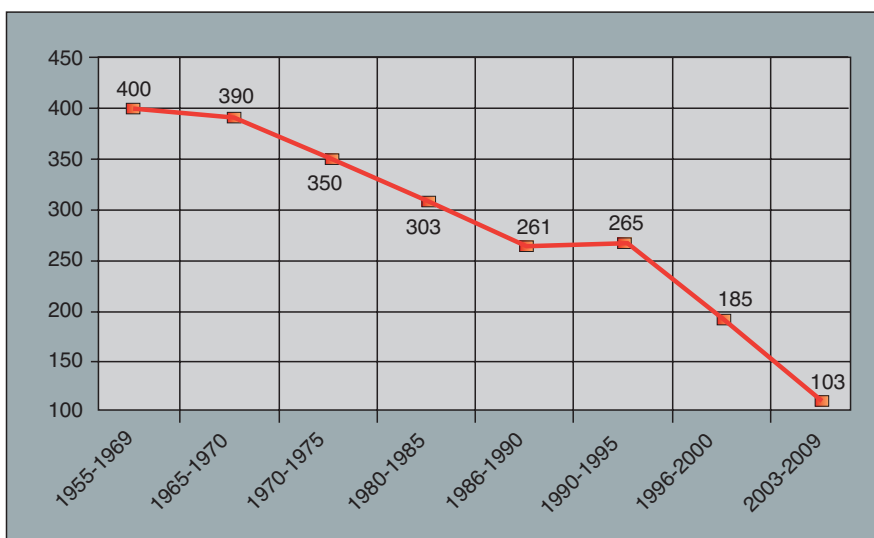
23 INEI, Informe Principal ENDES Continua 2009, p. 153.

24 INEI, Informe Principal ENDES 2000, p. 111.

Las principales causas de la aún elevada mortalidad infantil en el Perú son la falta de acceso a servicios de salud con facilidades obstétricas y la escasa adaptación cultural al parto atendido por profesionales entrenados. Según los resultados de la ENDES Continua 2009, el 70,4 % de los partos en la sierra y el 67,8% de los partos en la selva fueron atendidos en establecimientos de salud públicos o privados, mientras en las zonas rurales solo lo fueron el 59,0%.²⁵

El relativamente bajo nivel de atención del embarazo en establecimientos de salud, la reducida capacidad de resolución de estos, así como el inicio tardío en las atenciones prenatales, explican en su mayor parte la mortalidad materna. Cada año fallecen un poco más de quinientas mujeres por alguna complicación relacionada con su embarazo, y la mayoría de estas madres pertenece a las zonas rurales y de pobreza y pobreza extrema. Asimismo, las muertes ocurren principalmente debido a complicaciones obstétricas, como hemorragias durante el embarazo y el parto, toxemia (causada sobre todo por preeclampsia severa), infecciones, así como abortos.²⁶

Gráfico 2.4
Razón de mortalidad materna en el Perú
(Por cada 100 000 nacidos vivos)



Fuentes: MINSA, *Plan Estratégico Nacional para la Reducción de la Mortalidad Materna y Perinatal 2009-2015*; INEI, ENDES Continua 2009.
Elaboración: MINSA-DGE-ASIS

Entre los países de América del Sur, la mortalidad materna en el Perú es la segunda mayor después de Bolivia, y entre los de América Latina, la tercera después de Haití.²⁷ El promedio latinoamericano es de 130 por cada 100 000 nacidos vivos.²⁸

25 INEI, *Indicadores de Resultados Identificados en los Programas Estratégicos*, julio de 2009, p. 60.

26 MINSA, *Plan Estratégico Nacional para la Reducción de la Mortalidad Materna y Perinatal 2009-2015*, p. 26.

27 OPS, *La salud en las Américas*, 2002.

28 UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia 2009: Salud materna y neonatal*. Nueva York: UNICEF, 2008, p. 8, gráfico 1.3. Dato del año 2005.

Los daños al grupo materno perinatal muestran la necesidad de un abordaje mucho más amplio del binomio madre-niño. Si bien hay avances con la eliminación de la barrera económica por intermedio del Seguro Integral de Salud (SIS), todavía hay aspectos que deben ser corregidos tanto desde la parte preventiva promocional como de la misma atención en los establecimientos.

La población peruana está en plena transición demográfica por la disminución de la mortalidad y la fecundidad, lo cual influirá en la estructura de edades en los próximos años. Sin embargo, en los sectores mayoritarios no hay oportunidad, debido a la inequidad y desigualdad, de que se cumplan tres factores para controlar la fecundidad: que la población esté "lista" (haberse iniciado el descenso de la mortalidad), esté "dispuesta" (tener la motivación) y sea "capaz" (tener acceso a las técnicas y conocerlas);²⁹ sobre todo este último, vinculado con la inequitativa educación e información en el Perú que impide una transición demográfica, en especial en los sectores rurales.

En lo que respecta a las enfermedades infecciosas emergentes o reemergentes de mayor criticidad, se observa una disminución en su incidencia, como se muestra en los cuadros 2.9 y 2.10. El pico más alto de casos de malaria (247 229) se presentó en 1998, mientras que en el 2009 disminuyeron a 36 966 casos. En tuberculosis (TBC), se observa similar tendencia decreciente desde el año 1992.

Cuadro 2.9
Tasa de incidencia de la malaria en el Perú

Año	Casos de malaria	Tasa de incidencia (por cada 100 000 habitantes)
1990	28 882	132,8
1991	33 705	152,0
1992	54 922	243,1
1993	95 222	413,8
1994	122 039	521,1
1995	190 521	799,3
1996	211 561	885,1
1997	180 338	740,0
1998	247 229	996,9
1999	201 273	797,7
2000	57 264	223,1
2001	86 400	331,2
2002	85 788	320,9
2003	79 530	295,1
2004	81 844	297,1
2005	87 805	314,2
2006	60 884	214,4
2007	50 958	184,7
2008	37 337	134,1
2009	36 966	131,6

Nota: Los casos notificados de malaria se refieren a los confirmados.
Fuentes: INEI, Dirección General de Epidemiología

29 COALE, Ansley J. y Edgar M. HOOVER, *Crecimiento de la población y desarrollo económico en países de ingreso bajo*. Nueva Jersey: Universidad de Princeton, 1958.

Cuadro 2.10
Morbilidad por TBC en el Perú

Año	Morbilidad ^{1/}	TBC en todas sus formas ^{2/}	TBC pulmonar BK+ ^{3/}
1990	198,6	183,3	116,1
1991	202,3	192,0	109,2
1992	256,1	243,2	148,7
1993	248,6	233,5	161,1
1994	227,9	215,7	150,5
1995	208,8	196,7	139,4
1996	198,1	161,5	111,9
1997	193,1	158,3	112,8
1998	186,4	156,6	111,7
1999	165,4	141,4	97,1
2000	155,6	133,6	88,0
2001	146,7	126,8	83,1
2002	140,3	121,2	77,4
2003	122,6	106,7	68,4
2004	119,2	103,1	63,7
2005	112,1	94,9	58,8
2006	104,5	88,8	54,2
2007	99,4	84,4	50,9
2008	103,5	89,2	54,9

Notas:

1/ Se refiere a los casos detectados de tuberculosis y que no han entrado al programa de tuberculosis.

2/ Se refiere a los casos detectados de tuberculosis y que sí han entrado al programa de tuberculosis.

3/ Se refiere a los casos detectados de tuberculosis pulmonar y que sí han entrado al programa de tuberculosis.

Fuente: MINSA - Programa de Control de Enfermedades Transmisibles - Control de Tuberculosis.

Fuente: INEI, *Compendio Estadístico 2009*. Tomo 1, parte 6, p. 362.

Aseguramiento en salud

Uno de los problemas del acceso a la salud es el alcance de los seguros de salud, el cual es relativamente limitado, incluso para personas con empleo. Según la ENAHO 2009, solo el 21,9% de la PEA ocupada tiene acceso al seguro de EsSalud, mientras que el 45,44% carece de seguro de salud.

Cuadro 2.11
PEA ocupada por tipo de seguro de salud en el Perú, 2009
(Porcentaje de la población encuestada de 14 a más años de edad)

PEA ocupada sin seguro de salud	PEA ocupada con seguro de salud	Tipo de seguro de salud de la PEA ocupada				
		Solo SIS	Solo EsSalud	Solo otro*	EsSalud y algún otro	Otro sin EsSalud
45,44	54,56	29,45	20,33	3,15	1,57	0,08

* Incluye seguro privado de salud, seguro de las Fuerzas Armadas y Policiales, EPS, seguro universitario y seguro escolar privado y otro.

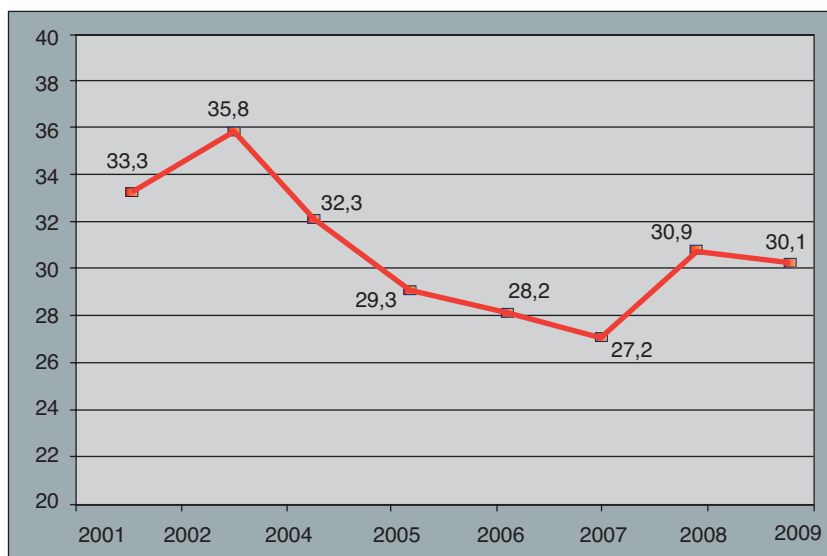
Fuente: INEI, ENAHO 2009.

Elaboración: MINSA-DGE-ASIS

2.3. SEGURIDAD ALIMENTARIA

Según la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, celebrada en Roma, existe seguridad alimentaria cuando toda la población tiene en todo momento acceso físico y económico a alimentos suficientes, seguros y nutritivos para cubrir sus necesidades nutricionales de acuerdo con sus preferencias alimentarias para tener una vida activa y sana.

Gráfico 2.5
Evolución de la población con déficit calórico en el Perú
(Porcentaje de la población total)



Nota: Valores ajustados con las proyecciones de población a partir del Censo de Población de 1993.

El indicador del déficit calórico aparente obtenido de la ENAHO se descompone de acuerdo a las fuentes de adquisición de alimentos en: alimentos adquiridos para consumir en el hogar y alimentos que son consumidos fuera del hogar. La equivalencia a calorías de la primera fuente se obtiene principalmente de las tablas peruanas de composición de alimentos, versión 1996; la segunda fuente se mide a través de valores promedios para el consumo de calorías para una persona mayor de 14 años en el desayuno, almuerzo, cena o entre comidas, independientemente del plato servido o el lugar de consumo. Actualmente, la metodología empleada, así como las tablas de composición de alimentos, se encuentra en revisión por el Comité Asesor de Pobreza, por lo que los datos deben considerarse como preliminares. Fuente: INEI, ENAHO 2005-2009.

Elaboración: CEPLAN

Si nos ceñimos a lo arriba establecido, en el Perú aún no se tiene seguridad alimentaria, lo que se evidencia en la información contenida en la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015.³⁰ El gráfico 2.5 muestra que en el año 2009 aproximadamente el 30,1% de la población nacional sufría de déficit calórico³¹ en su alimentación. Este déficit llegaba al 42,5% en los hogares rurales y al 28,9% en los urbanos.

30 Decreto Supremo 066-2004-PCM, Aprueban la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015. Diario *El Peruano*, 8 de septiembre de 2004.

31 El Instituto Nacional de Salud elabora un índice de la cantidad mínima de calorías que debe ingerir una persona diariamente en función de su edad y sexo. El déficit calórico afecta a las personas cuyo consumo se encuentra por debajo de esa cantidad.

Cabe señalar que las principales fuentes de energía y proteína son el arroz y el trigo que, junto a otros granos, mantienen altos niveles de dependencia alimentaria y generan vulnerabilidad en la producción de alimentos proteicos de origen animal. Por otro lado, de la enorme riqueza pesquera marina, la oferta de productos hidrobiológicos destinados al consumo humano directo representa apenas el 7% del total de los recursos pesqueros extraídos, y aporta solamente el 10% de las proteínas totales que consume la población peruana.

El problema de la inseguridad alimentaria se agrava por la inequitativa distribución del ingreso, que acentúa el desigual acceso a los alimentos y afecta sobre todo a las poblaciones en situación de pobreza extrema que habitan mayormente en las áreas rurales.

El mayor crecimiento relativo de las exportaciones en los últimos años y el saldo favorable en la balanza comercial, junto con el mayor dinamismo de la demanda interna, se expresaron en un mayor volumen en la importación de alimentos, lo que incrementó su oferta interna.

En el ámbito mundial, el incremento de la demanda de alimentos en Asia (China e India), el uso de cultivos para biocombustibles (lo que disminuye la producción de alimentos) y el alza de los combustibles han elevado en gran medida los precios de los productos alimenticios.

Tales fenómenos han tenido cierta incidencia en el mercado agrario peruano, pues se han incrementado los precios de algunos productos (arroz, maíz, trigo, entre otros), y causado preocupación por la posibilidad de que se presenten problemas de abastecimiento interno y se afecte la seguridad alimentaria del país.

Desde el año 2004, se ha registrado un descenso de la dependencia alimentaria del país en alimentos principales como la carne de vacuno, el arroz pilado y la azúcar blanca, mientras se incrementó ligeramente en el caso de la carne de ave, el maíz amarillo duro y la soya en grano. En el caso de trigo el descenso fue mínimo.

El cuadro 2.12 muestra los niveles de dependencia alimentaria en diversos productos.

Cuadro 2.12
Grado de dependencia alimentaria* en kilogramos / per cápita en el Perú, 2007

Alimento	Producción	Consumo	Importaciones	Dependencia (%)
Alimentos con aguda dependencia alimentaria				
Trigo	6,4	50,0	54,2	108,4
Torta de soya	0,0	24,0	29,3	122,1
Aceites vegetales	7,2	19,0	12,2	64,3
Maíz amarillo duro	39,8	90,0	55,3	61,5
Alimentos con menor dependencia alimentaria				
Arroz pilado	59,5	59,0	2,7	4,6
Azúcar comercial	32,3	38,0	8,7	22,9
Huevos	9,1	8,0		0,0

▶▶

Alimentos con suficiencia alimentaria				
Carne	27,3	50,0	0,5	1,0
Papa	119,9	73,0		0,0
Yuca	41,0	28,0	0,1	0,2
Maíz amiláceo	8,7	10,0		0,0
Frijol	2,9	3,0	0,3	9,7
Camote	6,5	5,0		0,0
Quinua	1,1	1,0		0,0

* Dependencia alimentaria: proporción (%) del consumo que es de origen importado.

Fuente: Ministerio de Agricultura, DGCA-DIA, Hoja de Balance de Alimentos 2007.

Elaboración: CEPLAN

Otro aspecto importante de la seguridad alimentaria es el acceso físico a los alimentos de parte de aquellas familias dedicadas a las actividades agropecuarias que destinan el 60% de su producción al autoconsumo.³² Los cultivos de importancia para el autoconsumo de los agricultores de subsistencia son: cebada grano, maíz amiláceo, haba grano seco, oca, trigo, papa, maíz choclo y yuca, entre otros. Para el año 2009, la producción de estos cultivos experimentó un incremento variado. Se observa una tendencia creciente en la producción de cultivos andinos y andinizados, lo que tiene un impacto significativo en la disponibilidad alimentaria de las familias campesinas dedicadas a la agricultura de subsistencia.

Desnutrición crónica

Uno de los principales males sociales en el Perú es la desnutrición crónica, que aún afecta a un importante porcentaje de los niños menores de 5 años. El gráfico 2.6 muestra que en 1991 el 36,5% de los niños menores de 5 años sufría de desnutrición, cifra que se redujo al 18,3% en el año 2009.

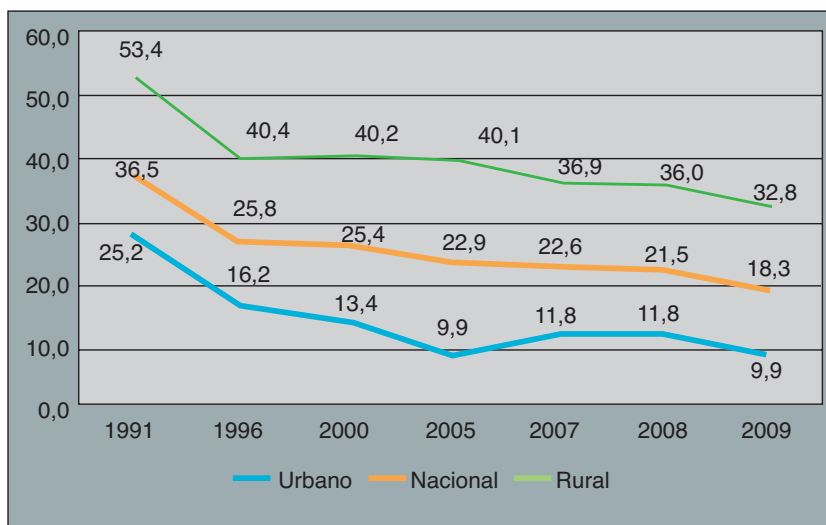
Es preciso señalar que la desnutrición crónica está conectada con la educación y el nivel de ingreso familiar. En ese sentido, los menos afectados por este mal son los niños de madres que pertenecen al quintil superior de ingresos, de los cuales solo el 4,2% sufre retardo en su crecimiento, mientras los más afectados son los niños de madres en el quintil inferior, con una tasa del 45,3% de desnutrición crónica.³³

A pesar de que la desnutrición crónica ha venido disminuyendo en el país, el Perú aún se mantiene en un nivel alto en la región. El gráfico 2.7 muestra la incidencia de la cortedad de talla moderada y grave en niños menores de 5 años en América Latina, denominada también desnutrición crónica.

32 Según CENEAGRO (1994), estas proporciones son mayores conforme la unidad agropecuaria (U. A.) es más pequeña. En el caso de las U. A. menores de tres hectáreas, el 69% de las U. A. y el 60% de la superficie se destina principalmente al autoconsumo, mientras que en las U. A. que miden entre tres y diez hectáreas representa el 52% de las U. A. y el 40% de la superficie.

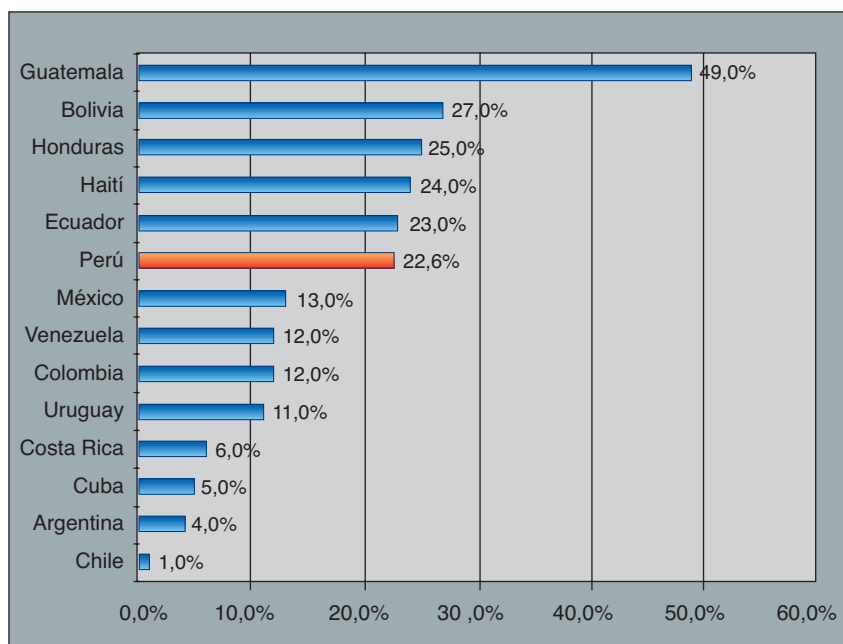
33 INEI, Indicadores de Resultados Identificados en los Programas Estratégicos (ENDES 2000, 2005, 2007, 2008 y 2009).

Gráfico 2.6
Prevalencia de la desnutrición crónica en el Perú
(Porcentaje de niños menores de 5 años)



Fuente: INEI, Indicadores de Resultados Identificados en los Programas Estratégicos (ENDES 2000, 2005, 2007, 2008, 2009).

Gráfico 2.7
Incidencia en América Latina de la cortedad de
talla en niños menores de 5 años
(Datos de 2007 o antes)



Fuente: UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia 2009*, cit.
 Elaboración: CEPLAN

Un problema relacionado con la alimentación materna y la desnutrición infantil es la elevada incidencia de la anemia en las mujeres. En el año 2009, el 21,0% de las mujeres en edad fértil padecía de algún grado de anemia, proporción menor en 10,6 puntos porcentuales al valor reportado en el año 2000 (31,6%), y que se incrementa a un 29,0% en el departamento del Cusco.³⁴

La desnutrición infantil tiene secuelas irreversibles: baja talla para la edad; limitación de las capacidades físicas, emocionales o intelectuales, entre otras. A largo plazo, la desnutrición reducirá la productividad de la persona y perjudicará directamente el crecimiento económico de la familia. Combatir la desnutrición implica proteger el capital humano del país y prever este recurso para su participación en la economía y el desarrollo del país.

2.4. SERVICIOS PÚBLICOS

Agua y desagüe

La cobertura nacional de agua potable en el 2007 alcanzó al 70% de la población y la de alcantarillado al 52,7%, que en el 2009 se elevó al 72,6% y a 56,5%, respectivamente (cuadro 2.13). Entre los años 2008 y 2009, los programas para la construcción de redes de agua y alcantarillado han beneficiado a una población cercana a los dos millones de personas.

Cuadro 2.13
Cobertura de agua potable y alcantarillado en el Perú, 2003-2009

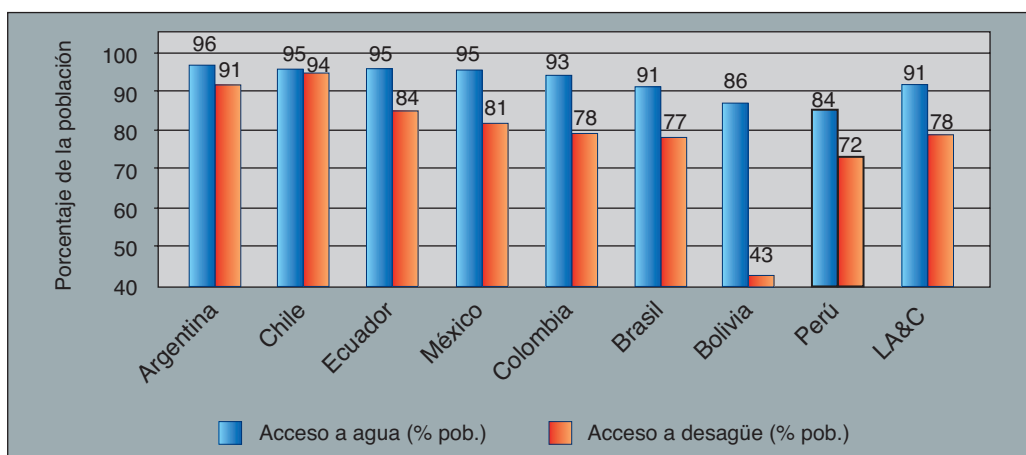
Servicio	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Agua potable							
Total	68,6	66,7	67,4	68,9	70,0	70,7	72,6
Urbano	84,7	81,4	82,8	83,3	84,2	84,7	86,1
Rural	38,7	32,2	29,9	32,5	32,4	31,7	34,4
Desagüe							
Total	49,4	50,2	51,1	52,8	52,7	54,7	56,5
Urbano	73,5	69,2	69,6	71,5	70,0	71,7	73,5
Rural	4,7	5,6	5,9	5,5	6,9	7,2	8,5

Nota: Existe una diferencia significativa entre las coberturas de agua y alcantarillado reportadas por el Ministerio de Vivienda y las del INEI, con una diferencia mayor en las coberturas del ámbito rural. Esto se explica porque el Ministerio de Vivienda define el ámbito rural para poblaciones con menos de 2000 habitantes, mientras que el INEI considera poblaciones con menos 100 casas juntas (aproximadamente 500 habitantes). En adición, el dato del Ministerio de Vivienda es una estimación basada en el número de conexiones domiciliarias y piletas consideradas en los nuevos proyectos de agua y alcantarillado, mientras que el INEI determina la cobertura a través del censo y las encuestas ENAHO, en los cuales se contabiliza el número efectivo de personas que tienen acceso a estos servicios. La información proporcionada por las ENAHO está actualizada con la población del censo 2007.
Fuente: INEI, ENAHO 2004-2009.

En el marco de los Objetivos del Milenio, el Perú se ha comprometido a reducir a la mitad la población sin acceso a los servicios de agua para el año 2015. El cumplimiento de este compromiso representa un reto inmenso para nuestro país, ya que, según el Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015 del Ministerio de Vivienda,³⁵ se requieren US\$ 4042 millones entre los años 2006 y 2015 para atender las necesidades de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas.

El gráfico 2.8 presenta una comparación de las coberturas de agua y desagüe en algunos países de América Latina.

Gráfico 2.8
Cobertura de agua y desagüe en países seleccionados



LA&C: Latinoamérica y el Caribe.

Fuente: Banco Mundial, *The Little Green Data Book 2009*. Washington, D. C., 2009.

Elaboración: CEPLAN

En las ciudades costeras, donde la oferta del recurso hídrico es más restringida, la desalinización del agua de mar ofrece una posibilidad para enfrentar la escasez, específicamente en el caso del agua potable. Esta tecnología aún es relativamente costosa, pero es de esperar que se abarate en el futuro. La posibilidad de conseguir grandes ahorros en el uso del agua mediante la reducción del alto porcentaje de agua no facturada,³⁶ hace suponer que la utilización del agua desalinizada no se generalizará en la costa peruana.

Electricidad

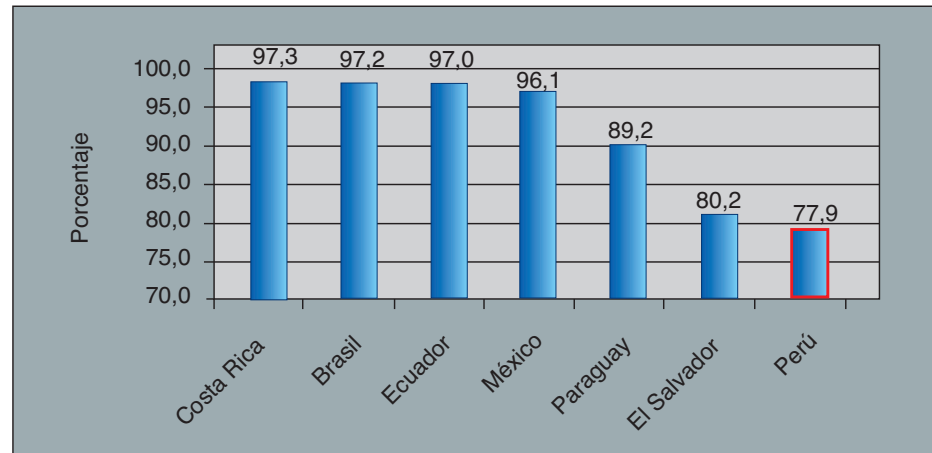
De acuerdo con el Censo Nacional del año 2007, la cobertura del servicio de electricidad alcanza aproximadamente al 74,1% de las viviendas.³⁷ Al 2009, la cobertura se ha

35 Decreto Supremo 007-2006-Vivienda.

36 El agua no facturada (en metros cúbicos) es la diferencia entre el agua total producida y el agua cobrada a los usuarios. El porcentaje de agua no facturada se obtiene dividiendo esta cantidad entre el agua total producida.

37 INEI, *Perú: Compendio Estadístico*. Lima, agosto de 2009, p. 201.

Gráfico 2.9
Cobertura de electricidad en países seleccionados, 2005



Fuente: Banco Mundial, The Benchmarking Data of the Electricity Distribution Sector in the Latin America and Caribbean Region 1995-2005.
Elaboración: CEPLAN

incrementado al 81,6% y alcanzado al 97,2% de las viviendas urbanas, mientras que solo al 51,2% de las viviendas rurales.³⁸ Desde principios de la década de 1990, en que se inició la reforma del sector electricidad y la cobertura del servicio era algo mayor al 50%, el progreso ha sido significativo, aunque todavía subsiste un déficit muy importante, en especial en las zonas rurales, lo que perjudica el desarrollo económico y la calidad de vida de sus poblaciones.

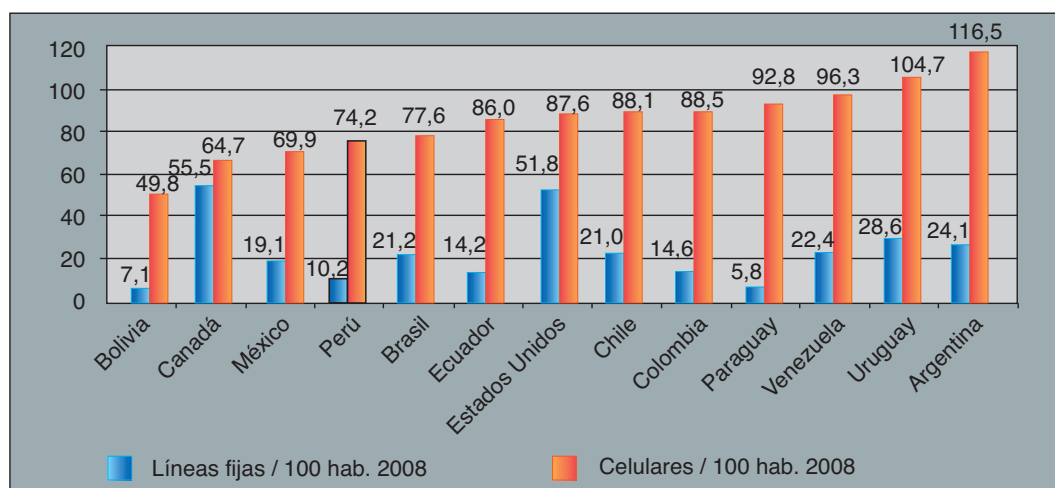
El gráfico 2.9 muestra una comparación de las coberturas de electricidad en algunos países de América Latina.

Telecomunicaciones

Los servicios de telecomunicaciones comprenden la telefonía fija y la telefonía móvil, los servicios de televisión por cable e internet. Aunque la telefonía no es un servicio tan esencial como el agua y la electricidad, es básico para el desarrollo de las actividades económicas, y forma parte también de los servicios cuya incorporación en el consumo familiar indica un nivel de vida alto.

El desarrollo de la telefonía fija es incipiente en el Perú y notoriamente inferior al de países como Ecuador, Colombia y Venezuela. Después de la privatización de la telefonía fija en el país, se observó una duplicación de la penetración de este servicio, pero luego esta se ha mantenido relativamente estancada.

Gráfico 2.10
Cobertura de los servicios de telecomunicaciones
(Porcentajes)



Fuente: www.itu.int (International Telecommunications Union)
 Elaboración: CEPLAN

En compensación al insuficiente crecimiento de la telefonía fija, la telefonía móvil se ha desarrollado en forma significativa, hasta alcanzar una densidad del 74,9% en el año 2008 (cuadro 2.14).³⁹ Por otro lado, el avance en los servicios de televisión por cable e internet domiciliario es aún reducido, aunque el gran crecimiento del servicio de cabinas de uso público ha facilitado el acceso a internet a una elevada proporción de la población.

Cuadro 2.14
Indicadores de cobertura de telecomunicaciones en el Perú, 1999-2008

Indicadores	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Densidad telefónica fija (por cada 100 hab.) ^{1/2/}	6,3	6,2	6,0	6,2	6,8	7,4	8,1	8,5	9,3	10,3
Porcentaje de viviendas con servicio de telefonía fija ^{3/}									27,7	
Densidad telefónica pública (por cada 1000 hab.) ^{2/}	2,5	3,2	3,6	4,1	4,7	5,1	5,3	5,6	5,9	7,0
Densidad telefónica móvil (por cada 100 hab.) ^{4/}	4,1	5,1	6,8	8,6	10,7	14,7	20,5	31,9	55,6	74,9
Porcentaje de viviendas con servicio de telefonía móvil ^{3/}									42,9	
Suscriptores de TV por cable (miles) ^{5/}	327	349	352	359	434	511	583	631	769	s. i.

39 La diferencia entre el gráfico 2.10 y el cuadro 2.14 se debe a la distinta fuente utilizada.

Indicadores	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Porcentaje de viviendas con servicio de TV cable ^{3/}									15,5	
Suscriptores de internet (miles) ^{6/ 7/}	121	135	157	385	556	673	833	934	733	s. i.

Notas:

1/ Líneas en servicio por cada 100 habitantes.

2/ Los datos del año 2008 se obtuvieron directamente de la página web de OSIPTEL (24/6/2009).

3/ Censo Nacional 2007, página web del INEI (24/6/2009).

4/ Página web de OSIPTEL (24/6/2009).

5/ Estimación elaborada con trece empresas para el 2005.

6/ Corresponde al número de suscriptores reportado por los proveedores de internet (ISP) a diciembre de cada año.

7/ En el año 2005 se considera una estimación para la empresa Portal Perú S. A.

Fuentes: INEI, *Perú: Compendio Estadístico 2008*; OSIPTEL, página web.

2.5. VIVIENDA

De acuerdo con el diagnóstico efectuado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento,⁴⁰ el déficit de viviendas en el país se mide de forma cuantitativa y también cualitativa. El déficit cuantitativo se refiere al número total de viviendas demandadas menos las ofertadas, y alcanza las 389 745 viviendas. El déficit cualitativo está formado por la existencia de viviendas cuyas características físicas o su situación de hacinamiento no satisfacen las condiciones mínimas de habitabilidad. El déficit cualitativo es de 1 470 947 viviendas. En ese sentido, la problemática de la vivienda es la siguiente:

- Déficit habitacional de 1 860 692 viviendas (1 470 947 cualitativo y 389 745 cuantitativo);
- El 81,6% de las viviendas cuenta con electricidad al 2009;
- El 72,6% de las viviendas cuenta con abastecimiento de agua mediante red pública dentro de la vivienda;
- El 56,5% de las viviendas tiene conexión de servicio higiénico mediante red pública y dentro de la vivienda;
- El 41,5% de las viviendas tiene piso de tierra;
- El 44,2% de las viviendas tiene paredes de ladrillo o cemento y el 42,1% de adobe, tapia o quincha;
- El 31,9% de las viviendas tiene techo de concreto armado, el 35,5% de plancha de calamina, el 14,75% de madera o tejas y el 18,1% de estera, caña o estera con torta de barro, etc.

Cuadro 2.15
Déficit global habitacional en el Perú según departamentos, 2007

Departamento	Déficit habitacional			
	Porcentaje	Total	Cuantitativo	Cualitativo
Total	100,00	1 860 692	389 745	1 470 947
Amazonas	1,65	30 741	1744	28
Áncash	3,61	67 224	12 202	55
Apurímac	1,72	32 026	1807	30
Arequipa	4,67	86 817	24 843	61
Ayacucho	3,24	60 201	5205	54
Cajamarca	5,82	108 361	8 334	100
Callao	2,45	45 530	18 608	26
Cusco	4,77	88 718	11 323	77
Huancavelica	2,36	43 929	1809	42
Huánuco	3,87	71 927	5520	66
Ica	3,69	68 597	17 683	50
Junín	4,55	84 734	17 365	67
La Libertad	4,91	91 340	21 646	69
Lambayeque	2,84	52 842	13 687	39
Lima	23,86	444 002	170 763	273
Loreto	4,02	74 737	5804	68
Madre de Dios	0,47	8 835	1263	7572
Moquegua	0,73	13 609	1917	11
Pasco	1,40	25 971	2364	23
Piura	6,87	127 776	18 241	109
Puno	5,58	103 800	10 659	93
San Martín	3,00	55 853	6707	49
Tacna	1,27	23 582	5152	18
Tumbes	0,68	12 680	1633	11
Ucayali	1,98	36 860	3466	33

Fuente: INEI, Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

Como muestra el cuadro 2.15, la mayor concentración de déficit cuantitativo y cualitativo se registra en los departamentos de Lima (23,86%), Piura (6,87%), Cajamarca (5,82%), Puno (5,58%), La Libertad (4,91%), Cusco (4,77%) y Junín (4,55%). Por su parte, el cuadro 2.16 muestra que el déficit de vivienda al 2007 en el ámbito urbano fue del 64,9% y del 35,1% en el ámbito rural.

Cuadro 2.16
Déficit habitacional en el Perú según ámbito, 2007

Ámbito	Unidades	Porcentaje
Total	1 860 692	100,00
Urbana	1 207 610	64,90
Rural	653 082	35,10

Fuente: INEI, Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

Por otro lado, según cifras del Censo de Población y Vivienda 2007 del INEI, la tasa de crecimiento anual del número de viviendas particulares y colectivas fue del 2,8%, es decir, 176 892 viviendas por año.⁴¹ Es importante señalar que si bien se observa en los segmentos de mayor capacidad adquisitiva un crecimiento de viviendas ofertadas mayor que las viviendas demandadas, no ha sucedido lo mismo en el caso de las viviendas destinadas a los segmentos de baja capacidad de pago.

Uno de los problemas que obstaculizan la inversión en la construcción de viviendas es la informalidad en la propiedad de los predios. En el ámbito urbano, el 44% es poseído ilegalmente, mientras que en el sector rural la informalidad alcanza al 88% del total de predios. En el caso de las edificaciones, la informalidad alcanza al 70% del total.

2.6. SEGURIDAD CIUDADANA

En el Perú, la inseguridad ciudadana contribuye, junto a otros problemas, a deteriorar la calidad de vida de las personas. Según información del Ministerio del Interior, la percepción de la población sobre la seguridad ciudadana es negativa: más del 80% de las personas consultadas en una encuesta respondieron que en sus ciudades el delito había aumentado.⁴² Las tres formas de delito que la población asocia con los problemas de seguridad ciudadana son: (i) las violaciones, acosos y abusos sexuales; (ii) la violencia callejera, el asalto con armas, la venta de drogas; y (iii) los secuestros. Se reporta, asimismo, que la percepción de inseguridad ciudadana guarda estrecha relación con el consumo inmoderado de alcohol y de sustancias ilícitas.⁴³

Un problema asociado con la violencia callejera es el pandillaje. El Ministerio del Interior informa de la existencia aproximada de 600 pandillas, con un promedio de 23 miembros cada una,⁴⁴ cuyos integrantes se ubican dentro del 21% de jóvenes entre los 15 y 18 años que no estudian ni trabajan.⁴⁵

Los cambios en la estructura demográfica traen consigo retos, pero también oportunidades. El incremento de la participación porcentual de la población en edad de trabajar genera el denominado "bono demográfico", representado por la ventaja de tener una relativamente menor población dependiente y una mayor población en edad de trabajar. La conversión de este cambio en una ventaja efectiva requiere realizar las inversiones necesarias para crear oportunidades de trabajo productivo. De no ser así, se intensificarán los problemas de delincuencia y otros males sociales. El cuadro 2.17 muestra las diferentes categorías de orden y seguridad que se vienen considerando en el Perú.

41 INEI, *Perfil Sociodemográfico del Perú*. Lima, agosto de 2008, p. 165.

42 Tomado del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, encuesta realizada por Apoyo, Opinión y Mercado S. A. en el año 2005 en seis ciudades del país, incluida Lima, p. 16.

43 Tomado del CONASEC, Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2009, p. 18.

44 Informe "Crimen y desarrollo en Centroamérica", VII DIRTEPOL-PNP y DIRPASEC-PNP. Tomado del CONASEC, Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2009, p. 15.

45 Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Tomado de INEI, ENAHO 2008.

Cuadro 2.17
Orden interno, orden público y seguridad ciudadana

Niveles	Definición	Víctima	Victimario	Ejemplo de evento	Responsables
1. Orden interno	Situación de equilibrio y orden en todos los campos de la vida nacional (político, económico, social) que garantizan el funcionamiento y la estabilidad del Estado.	Estado y población	Delincuencia organizada	Terrorismo, tráfico ilícito de drogas, corrupción, fraude electoral, otros.	Policía Nacional del Perú (excepcionalmente las Fuerzas Armadas - Estado de Emergencia)
2. Orden público	Garantiza el equilibrio y la paz social dentro del Estado. Está caracterizado por la tranquilidad, la seguridad, la salubridad y la moralidad pública.	Estado y población	Grupos de la población	Bloqueos de carreteras, desastres naturales, accidentes de tránsito, otros.	Policía Nacional del Perú Ministerio Público Poder Judicial
3. Seguridad ciudadana	Acción integrada que desarrolla el Estado con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas.	Población	Grupos de la población	Prevención de delitos y faltas (robos, hurtos, pandillaje, microcomercialización de drogas, otros)	Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana – CONASEC Policía Nacional del Perú Gobiernos regionales y locales

Fuente: Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2011.

Las estadísticas del Ministerio del Interior⁴⁶ muestran que en el año 2008 se registraron 151 560 delitos, un 5% más que en el 2007. De estos, el 66% fueron delitos contra el patrimonio, el 13% delitos contra la vida el cuerpo y la salud de las personas (lesiones, homicidios, otros), el 8% delitos contra la libertad (violencia sexual y contra la libertad personal) y el 7% delitos contra la seguridad pública (tráfico ilícito de drogas, microcomercialización de drogas, tenencia ilegal de armas y otros). El 6% restante se distribuye entre delitos diversos.

De acuerdo con el INEI, el 68% de las mujeres que han tenido compañero o esposo manifestaron que este ejerció sobre ellas algún tipo de control negativo: molestarse si habla con otra persona, acusarla de infidelidad, impedirle visitar a sus amistades, establecer límites en el contacto con la familia, entre otros. Igualmente, el 41% del

46 Ministerio del Interior, Oficina de Planeamiento, 2009.

mismo grupo de mujeres declaró haber sufrido algún tipo de violencia física por parte de su pareja.⁴⁷

Siendo el número de mujeres preponderante desde la composición poblacional, y conocedores de su incidencia en el desarrollo económico y social, cabe señalar que en cuanto a las relaciones de género, si bien en el país se ha ido progresando en políticas de afirmación que propician el avance de la mujer —como el Acuerdo Nacional, los Objetivos del Desarrollo del Milenio, la Ley de Igualdad de Oportunidades—, la violencia aún está latente.

Al lograr su autonomía física y económica, la mujer genera nuevas actitudes en relación con su cuerpo, su seguridad y su sexualidad, y tiene acceso a información que le permite un cabal conocimiento de su salud sexual y reproductiva. Al respecto, existe una relación entre la mayor autonomía y el logro de bajas tasas de fecundidad.

Por otro lado, en cuanto a las víctimas de las acciones subversivas en el 2007,⁴⁸ se registraron 38 víctimas fallecidas, 13 de las cuales eran miembros de las fuerzas policiales. Esta cifra muestra un leve crecimiento frente a las 29 víctimas del año 2006 y las 20 registradas en el año 2005.⁴⁹

El problema del consumo de drogas es un fenómeno cambiante y el patrón de uso en el Perú viene modificándose en los últimos años. Para el año 2002 se estimaba que casi 700 000 personas habían usado marihuana alguna vez en su vida, siendo la sustancia de mayor consumo, con fuerte impacto en la población adolescente, que se inicia entre los 14-16 años. Respecto del uso de otras sustancias, se consideró que 251 693 personas usaron pasta básica de cocaína y 210 783 cocaína.⁵⁰

2.7. INVERSIÓN SOCIAL Y CALIDAD DE GASTO

El desarrollo humano consiste en la *ampliación de las capacidades*, entendidas como la libertad de las personas para elegir lo que efectivamente puedan disfrutar. Esta libertad incluye tanto la oportunidad de vivir de la manera que consideren valiosa, como su papel como agentes capaces de escoger libremente entre tales oportunidades y de influir en su sociedad para hacerla más plenamente humana, igualitaria y sostenible.⁵¹ La calidad de vida de las personas se define en términos de lo que la gente *es* y *hace*, no necesariamente de lo que *tiene*.⁵² El Estado es, pues, entendido como un medio y no como un fin.

47 INEI, ENDES 2004-2006, pp. 196 y 199.

48 Ministerio del Interior, Policía Nacional del Perú, Anuario Estadístico Policial 2008.

49 Cfr. PAULSEN, Bruno, "La amenaza del narcotráfico y sus factores de riesgo para el desarrollo nacional". Documento de DEVIDA preparado para el CEPLAN, 2009, p. 13.

50 Naciones Unidas, *Informe de drogas y delitos en el Perú. Situación actual y evolución*, 2007.

51 SEN AMARTYA, "Development as capability expansion". *Journal of Development Planning*, 19, 1989.

52 PNUD, *Informe de Desarrollo Humano Perú 2009*. Capítulo 1: Un Estado para el Desarrollo Humano. Lima: PNUD, 2010.

La desigualdad estructural, la desconexión entre el sistema educativo y la demanda del aparato productivo, la baja productividad del trabajo y los desiguales y todavía bajos niveles remunerativos del sector formal tienen directa relación con la pobreza. Influyen también la desocupación y el subempleo, y el centralismo económico. Hay muy pocas oportunidades para desempeñarse en la vida de acuerdo con las potencialidades humanas, la vocación de las personas y, en general, las maneras consideradas valiosas por la sociedad y por las personas.⁵³ Hay que considerar cuatro dimensiones básicas: ingresos familiares precarios y bajo la línea de pobreza, que no permiten acceder con regularidad a bienes y servicios básicos; malas condiciones básicas de vida, que exponen a las personas a la desnutrición, a la discapacidad e inseguridad afectiva y afectan su autoestima y desarrollo personal; reducidas oportunidades para desempeñarse adecuadamente debido a diversas discriminaciones (género, regional, étnica, generacional); inseguridad por situaciones de violencia y otras; y exclusión de la participación individual y colectiva en las deliberaciones, elaboración de planes, presupuestos, reformas institucionales, etc.

En términos multidimensionales, en el Perú se distingue la pobreza que resulta de la carencia extrema y endémica de recursos de vida y que afecta a una gran proporción de familias campesinas, altoandinas y amazónicas debido principalmente a la *imposibilidad de acceder a servicios básicos de calidad y a oportunidades de desarrollo personal y económico*, la que siendo menos extrema es menos endémica para las familias individuales pero igualmente crónica vista en su conjunto, y es mayoritaria en zonas rurales y urbanas con ciertos servicios públicos y recursos más adecuados para la actividad económica; y la que podríamos caracterizar como mayoritariamente “nueva”, esto es, la resultante de las crisis económicas y ubicada geográficamente sobre todo en las ciudades intermedias y grandes. Los pobres extremos y endémicos tienen una alta proporción de necesidades básicas insatisfechas, no tienen acceso al mercado de trabajo, a servicios sociales ni posibilidades de hacer escuchar sus demandas. En su mayoría habitan en áreas rurales alejadas de la sierra y la selva, se comunican en los idiomas vernaculares y son pobres históricos y generacionales. El nivel de exclusión es muy alto y son los más necesitados de apoyo, pero a la vez son los más difíciles de atender para el Estado y para la sociedad civil. Al analizar la incidencia de la pobreza de acuerdo con la lengua materna, se observa que esta afecta más a las personas que tienen como lengua aprendida en su niñez una lengua nativa: quechua, aimara o lenguas amazónicas.

En ese sentido, si hablamos de igualdad, hay que abolir privilegios y consagrar los derechos de todos los individuos, cualesquiera sean sus orígenes y condiciones de género, nacionalidad, edad, territorio y etnia. Otra dimensión se refiere a la distribución de recursos en la sociedad, que permite que todos los miembros ejerzan efectivamente sus derechos. La igualdad obliga a enfrentar el grado de proximidad y distancia en la sociedad en su conjunto, apuntando a reducir la distancia entre grupos sociales respecto del poder y la riqueza, o si se quiere, del acceso a instrumentos que determinan la capacidad de autorrealización.⁵⁴ Uno de los principales desafíos de los países de la región consiste en generar sinergias positivas entre crecimiento económico y equidad social. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) planteó que la protección social no puede quedar restringida a los mecanismos contributivos en el mundo laboral. El gran

53 CIAS – PCM, Políticas para Superar la Pobreza, 2005.

54 CEPAL, *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Brasilia, junio de 2010.

desafío es pensar en la solidaridad para la protección social de manera integral, vale decir, dentro y fuera del mundo del trabajo, en sistemas que combinen mecanismos contributivos y no contributivos.⁵⁵

El principio de protección social que viene implementando el Estado peruano implica vincular distintos servicios, prestaciones y programas de apoyo a fin de evitar duplicaciones, generar sinergias y pasar de un abanico disperso de programas a un sistema integrado de protección de la población vulnerable. A su vez, implica una mayor articulación entre agentes públicos y privados, así como entre estos y los propios actores sociales. En el Perú, estas redes se encuentran asociadas en los programas de transferencias monetarias condicionadas (JUNTOS) y también en la Estrategia CRECER.⁵⁶ La apuesta es minimizar la permanencia en la pobreza de los hogares con hijos menores mediante la formación de capacidades humanas en plena transición demográfica, cuyo desarrollo de cara al futuro requiere de saltos poderosos en la productividad del trabajo.⁵⁷

La red de protección social está concebida y dirigida a ayudar a los individuos, familias y comunidades a manejar mejor el riesgo, y a brindar respaldo a los pobres en el desarrollo de sus capacidades y el ejercicio de sus derechos.⁵⁸ Se trata de ayudar a construir un entorno favorable y de solución a necesidades concretas de las personas en situación de riesgo que requieren una atención de carácter temporal o de plazos mayores o permanentes. Las intervenciones compensatorias incrementan el ingreso y otros activos de las familias mediante transferencias focalizadas, las que “se diseñan específicamente para sostener o aumentar el bienestar de los grupos pobres o vulnerables en periodos de transición económica”.⁵⁹ De allí que toda red de protección social que pretenda desarrollar una gestión eficiente de los riesgos sociales debe cumplir dos funciones: una estructural (pobres) y otra contracíclica (levemente pobres), para ayudar a analizar los problemas que se plantean con sentido de oportunidad y en forma proactiva. Asimismo, cabe señalar que se asume la protección social como “red” y “trampolín” para captar a la gente y capacitar a los pobres para una vida productiva.

En los últimos años, la política social en el Perú ha evolucionado de ser exclusivamente asistencialista hacia la lógica de las redes de protección social —que incluyen componentes

55 CEPAL, *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294 (SES.31/3)). Santiago de Chile, marzo de 2006.

56 Intervención articulada de las entidades públicas (gobierno nacional, regional y local), entidades privadas, de la cooperación internacional y la sociedad civil que directa o indirectamente estén vinculadas a la lucha contra la pobreza y las exclusiones. Presentación del Módulo en ppt, página web de la PCM, enero de 2009.

57 CEPAL, *La hora de la igualdad*, cit.

58 MIMDES, “Perú: la nueva política social”, 2006, p. 20. El mismo texto continúa puntualizando que “Se trata por lo general de poblaciones en situación de abandono, que sufren condiciones de violencia familiar, social o política, desplazamientos forzados desde sus territorios, indigencia, afectación por desastres naturales o tragedias sociales, etc. El Estado como la sociedad deben de desarrollar alta conciencia ética, solidaria y responsabilidad para con estos grupos humanos que en algunos casos requieren de atención temporal y otras de mayor plazo o hasta permanente.”

59 GRAHAM 1994, citado en CEPAL 2000, p. 190. Tomado del trabajo de VILLATORO S., Pablo, *Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias*. Serie políticas sociales. Santiago de Chile: CEPAL, 2004, p. 10.

de desarrollo productivo, generación de ingresos, desarrollo de capacidades y protección del capital humano—, priorizando los primeros años de vida y a la madre gestante. La actual política social está articulada a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y se reflejan en las Políticas del Acuerdo Nacional⁶⁰ referidas a la equidad y la justicia social. En el marco del Plan Nacional de Lucha Contra la Pobreza,⁶¹ se puso en marcha el Programa de Apoyo Directo a los más Pobres – JUNTOS como un programa de emergencia bajo la figura de transferencias monetarias condicionadas dirigidas a las familias más pobres rurales y urbanas, con el compromiso voluntario por parte de estas de acceder a prestaciones de salud, educación e identidad orientadas a asegurar la salud y nutrición preventiva materno-infantil, la escolaridad sin deserción, así como el registro e identificación.

Igualmente, en el año 2004 se aprobó la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural a fin de impulsar el desarrollo humano en este ámbito con criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental, equidad y democratización de las decisiones locales,⁶² teniendo en cuenta que estas áreas presentan una brecha importante en materia de servicios básicos en comparación con el avance que se registra en el área urbana.

En el 2007 se aprobaron 12 Políticas Nacionales prioritarias y se diseñó la Estrategia Nacional CRECER⁶³ como una intervención articulada de las entidades públicas (a nivel de gobierno nacional, regional y local), las entidades privadas, de la cooperación internacional y la sociedad civil que directa o indirectamente están vinculadas a la lucha contra la pobreza y las exclusiones. Esta estrategia tiene como ejes el desarrollo de las capacidades humanas y el respeto de los derechos humanos; la promoción de oportunidades y capacidades económicas, y una red de protección social; asimismo, constituye el Módulo Perú como una herramienta de esta estrategia para el ámbito urbano.

La reforma de los programas sociales busca reducir los niveles de pobreza y pobreza extrema que afectan especialmente a las zonas rurales a través de la integración y fusión de estos, el replanteamiento de sus focos y mediciones, el drástico recorte de sus gastos administrativos y la movilización integral de todo el aparato estatal en la lucha contra la pobreza. El Plan de Reforma de los Programas Sociales⁶⁴ está orientado a mejorar la calidad y la eficiencia del gasto social y reducir el número de programas de 85 a 25. Esta medida fue tomada en vista de la desarticulación entre los objetivos trazados y los logros alcanzados, el esquema de intervención ineficiente y la ausencia de sistemas de monitoreo y evaluación. La multidimensionalidad de los problemas sociales requiere de la ejecución de políticas integrales que comprendan acciones multisectoriales y estrategias específicas en las que se contemplen objetivos y metas nacionales, priorizando la acción del Estado en aquellas zonas de mayor incidencia de la pobreza.

En la década de 1990, los programas sociales adolecieron de serias deficiencias y se trató “de esfuerzos siempre insuficientes, dada la magnitud del fenómeno de la pobreza,

60 Acuerdo Nacional, 22 de julio de 2002.

61 Decreto Supremo 064-2004-PCM, Aprueba Plan Nacional de Superación de la Pobreza 2004-2006.

62 Decreto Supremo 065-2004-PCM, Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (ENDR).

63 Decreto Supremo 055-2007-PCM, Aprueba Estrategia Nacional denominada “CRECER”. *El Peruano*, 30 de marzo de 2007.

64 Decreto Supremo 029-2007-PCM, Aprueba Plan de Reforma de los Programas Sociales.

dadas las características de la conducción macroeconómica y la ausencia de políticas sectoriales”.⁶⁵ Esto fue más notorio en el ámbito rural, justamente donde se concentra la pobreza extrema. Por otro lado, los programas se ejecutaron sin coordinación entre los ministerios sociales, produciéndose muchas veces una serie de superposiciones. Además, los criterios de focalización fueron básicamente geográficos y clientelares, orientando los beneficios hacia los grupos de población con mayor capacidad de acción colectiva (que con el tiempo se han convertido en grupos de interés) y en desmedro de los más pobres y desprotegidos, caracterizados precisamente por menores grados de organización.⁶⁶ Entre 2001 y 2005 se han realizado nuevos esfuerzos por focalizar y ampliar la cobertura de la lucha contra la pobreza en beneficio de los quintiles más pobres. A ello se ha sumado el proceso de descentralización, con el cual se ha iniciado la transferencia de programas sociales a los municipios. Sin embargo, no se ha logrado cubrir la totalidad de las familias en extrema pobreza.

El Plan de Reforma de los Programas Sociales determinó diversos factores que limitaban la intervención del gobierno en materia social, a saber: (i) la asignación presupuestal inercial y desconectada de una efectiva gestión por resultados; (ii) la falta de un sistema de planeamiento que determine objetivos, metas y resultados de corto, mediano y largo plazo; (iii) la elevada desarticulación de las intervenciones sociales; (iv) la ausencia de sistemas efectivos de monitoreo y evaluación; (v) los problemas en la identificación de beneficiarios, entre otros.⁶⁷ Para perfeccionar el manejo y la calidad del gasto social, se utilizaron instrumentos de focalización individual y geográfica más eficientes. Como resultado de ello, se han dado cambios importantes en la correspondencia entre lo que recibía del Estado un hogar del quintil más pobre y uno del quintil más rico tanto a nivel nacional como a nivel rural y urbano.

La focalización de hogares es parte de los objetivos para mejorar la calidad del gasto público. En el 2004 se establecieron los criterios y mecanismos para mejorar la equidad y calidad en el gasto social y focalizarlo, dando prioridad a la atención de los más pobres. La mejora de la calidad del gasto social busca lograr el acceso de la población en pobreza a los beneficios que generan los programas sociales. El rol del SISFOH⁶⁸ es establecer la relación de los potenciales beneficiarios, y el del RURB,⁶⁹ capturar la relación de los beneficiarios que efectivamente acceden a los programas sociales. El sistema de monitoreo y evaluación del SISFOH es parte del sistema de seguimiento y evaluación de los programas sociales, dedicado al seguimiento del proceso de identificación y selección de los beneficiarios y a la evaluación de la reducción de los errores de focalización.

Entre los indicadores de pobreza en el país está el de desnutrición, que constituye el resultado de múltiples factores: enfermedades infecciosas frecuentes, prácticas inadecuadas de alimentación e higiene, ambiente insalubre, consumo insuficiente de alimentos nutritivos, entre otros, todos ellos asociados generalmente a la pobreza de la familia, su

65 TANAKA, Martín y Carolina TRIVELLI, *Las trampas de la focalización y la participación. Pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, abril de 2002, p. 5.

66 *Ibíd.*, pp. 5-6.

67 Ministerio de Economía y Finanzas, Marco Macro Económico Multianual 2011-2013, p. 47.

68 Resolución Ministerial 372-2005-PCM. MEF, Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).

69 La Ley 28540 crea el Registro Unificado Regional de Beneficiarios (RURB).

bajo nivel educativo, la escasa inversión social, la falta de priorización en los grupos más vulnerables y el uso ineficiente de los recursos del Estado. La desnutrición crónica no es solo un problema de salud, es un indicador de desarrollo del país.

El problema de la desnutrición crónica infantil ha dado lugar al diseño de programas estratégicos presupuestales (PPE), con la intervención de diversos sectores. En el marco del presupuesto por resultados, específicamente bajo el modelo de análisis causal, se ha diseñado el Programa Articulado Nutricional (PAN), que ha definido como resultados inmediatos: incrementar del 40% al 60% la práctica del lavado de manos en madres de niños menores de 24 meses y la lactancia materna exclusiva en niños menores de 6 meses; asimismo, como resultado intermedio: reducir de 6 a 2 los episodios anuales de diarrea aguda en niños de 6 a 24 meses; y como resultado final: reducir al 16% la desnutrición crónica en niños menores de 5 años al finalizar el 2011.

Los programas sociales como JUNTOS condicionan las transferencias monetarias a la realización de inversiones en capital humano. La responsabilidad social del Estado y su rol subsidiario involucra políticas de promoción para la superación de la pobreza extrema, que impide que las personas desarrollen sus capacidades plenamente debido a que no cuentan con mecanismos de generación de ingresos suficientes por sus bajos niveles de productividad e inadecuada inserción en el mercado laboral. Lo importante es valorar la utilidad del condicionamiento: por ejemplo, la rentabilidad de enviar a los niños a la escuela en lugar de que trabajen, o la rentabilidad del niño vacunado o nutrido frente a las enfermedades a futuro si no está inmunizado y bien alimentado. Un aspecto importante es la perspectiva de género como una acción afirmativa para la equidad de género. Cabe señalar que durante el periodo 2005-2009, el programa JUNTOS ha representado anualmente cerca de 1,3 puntos porcentuales en la disminución de la pobreza rural; es decir, casi el 50% de la reducción de la pobreza rural fue por intervención pública.

La política social en el Perú comprende múltiples programas y estrategias de intervención para atender a diferentes grupos de la población. Algunos programas, como los de educación y salud básicos, son de carácter universal; mientras otros, como el Seguro Integral de Salud, los programas de empleo temporal (urbano y rural) y los programas alimentarios y nutricionales, pueden estar focalizados en poblaciones que por razones económicas no acceden a dichos servicios. Diversos estudios han encontrado graves errores de focalización en los programas sociales, lo cual exige la adopción urgente de medidas para mejorar la identificación y selección de beneficiarios.⁷⁰ La focalización tiene por objeto mejorar el acceso de los más pobres y reducir las filtraciones y la subcobertura (indicadores de resultado) de los programas sociales, así como contribuir a mejorar la eficacia de los programas sociales (indicadores de impacto) en la lucha contra la pobreza y el acceso universal a los servicios básicos que provee el Estado en un marco de igualdad de oportunidades.

Los grupos vulnerables son aquellos sectores de la población que por su especial situación de desventaja requieren de una mayor atención por parte del Estado. Un sector importante de este grupo de población vulnerable es el conformado por las personas

70 PICHIHUA SERNA, Juan, diapositivas de la presentación de la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales. MEF-SISFOH, Lima, octubre del 2006.

con discapacidad, las cuales enfrentan discriminación, prejuicios y se ven afectadas por la existencia de barreras arquitectónicas y urbanísticas que les impiden desplazarse en las ciudades así como acceder a los servicios de transporte, alimentación y educación. Al respecto, el Censo 2007 XI de Población y VI de Vivienda indica que 10,81% de los hogares entrevistados tienen miembros con alguna discapacidad o limitación. Estas barreras impiden su integración social económica, laboral y cultural.

2.8. OBJETIVOS, LINEAMIENTOS, PRIORIDADES, METAS, ACCIONES Y PROGRAMAS ESTRATÉGICOS

A. OBJETIVO NACIONAL: Igualdad de oportunidades y acceso universal a los servicios básicos

En este caso, el objetivo es lograr que todas las personas tengan igualdad de oportunidades para desarrollarse, lo que implica tener acceso a servicios básicos de calidad, en particular educación, salud, agua y desagüe, electricidad, telecomunicaciones, vivienda y seguridad ciudadana. El acceso universal a servicios de calidad y la seguridad alimentaria son esenciales para superar la pobreza y garantizar la igualdad de oportunidades para todos.

B. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

Educación

1. Asegurar a todos los peruanos el acceso y la conclusión de la educación básica, sin exclusión.
2. Garantizar que el país permanezca libre de analfabetismo, interviniendo en zonas urbano marginales y rurales, con atención especial a las minorías étnicas y lingüísticas, las poblaciones indígenas, los inmigrantes, los niños y jóvenes sin escolarizar y las personas con discapacidad.
3. Eliminar las brechas de calidad entre la educación pública y la privada, y entre la educación rural y la urbana, atendiendo la diversidad cultural.
4. Asegurar la buena calidad educativa y la aplicación de buenas prácticas pedagógicas, con instituciones acogedoras e integradoras que desarrollen procesos de autoevaluación y soliciten su acreditación institucional de acuerdo con las normas vigentes.
5. Incrementar la cobertura y asegurar una oferta de educación técnico productiva de calidad articulada a las demandas de desarrollo local y nacional.
6. Promover el desarrollo profesional docente, revalorando su papel en el marco de una carrera pública centrada en el desempeño responsable y efectivo, y su formación continua e integral para alcanzar estándares internacionales.
7. Transformar las instituciones de educación superior en centros de investigación científica e innovación tecnológica generadores de conocimiento y formadores de profesionales competentes.

8. Orientar al sistema de gestión educativa descentralizada, en todos sus niveles, al servicio de las instituciones educativas y de los estudiantes, adecuando su estructura e implementando un sistema de calidad.
9. Promover el compromiso de la sociedad, especialmente de los municipios, las empresas, los líderes y los medios de comunicación en la educación de los ciudadanos.
10. Impulsar el mejoramiento de la calidad de la educación superior y su aporte al desarrollo socioeconómico y cultural, para que a través de la formación profesional y una oferta que corresponda a las prioridades del desarrollo se logre la inserción competitiva del Perú en la economía mundial.
11. Mejorar los aprendizajes y el uso de TIC de todos los estudiantes, desarrollando sus capacidades humanas y valores éticos, con énfasis en la población rural, vernáculo hablante y pobre extrema.

Salud y aseguramiento

1. Garantizar el financiamiento desde los diferentes niveles de gobierno para el aseguramiento universal en salud.
2. Descentralizar los servicios de salud y garantizar el acceso universal a la atención de salud y la seguridad social y a los servicios de agua potable y saneamiento básico, priorizando a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad y adoptando un enfoque de interculturalidad.
3. Garantizar el acceso universal a los servicios de salud reproductiva y priorizar las acciones para reducir la mortalidad materna y de niños entre 0 a 5 años.
4. Fomentar el enfoque preventivo y controlar las enfermedades transmisibles, crónico degenerativas, mentales y de drogadicción.
5. Establecer la normativa para proteger la salud ambiental y fiscalizar su cumplimiento.
6. Promover la ampliación de la cobertura de la seguridad social en materia pre-visual a nivel nacional.

Seguridad alimentaria

1. Garantizar el acceso de toda la población, en especial de los grupos en extrema pobreza, a alimentos apropiados en energía y nutrientes, incluso promoviendo la reincorporación de los alimentos de origen nativo en el consumo de las poblaciones rurales, a fin de mejorar el acceso a alimentos nutritivos y de bajo costo.
2. Asegurar que los programas de apoyo directo o asistencia alimentaria a las familias necesitadas sean temporales, facilitando su acceso a los servicios y programas de mitigación y superación de la pobreza extrema.

3. Promover en forma especial el incremento del consumo per cápita de alimentos marinos y los provenientes de la pesca continental.
4. Estimular la producción competitiva, sostenible y diversificada de alimentos a fin de asegurar la provisión de una canasta básica de seguridad alimentaria.
5. Promover las dietas regionales y fomentar la cultura gastronómica nacional, reconstituyendo los patrones de consumo alimentario que mejor conecten a las ciudades con su ámbito rural y fomenten el empleo.
6. Impulsar el establecimiento de mecanismos que permitan mantener la seguridad alimentaria en los casos de emergencias naturales, económicas y sociales.
7. Evaluar periódicamente y controlar la eficacia de los programas sociales de alimentación y complementación alimentaria, reforzando su focalización para evitar los problemas de filtración, y evaluar su impacto en la salud y la nutrición de los beneficiarios.

Servicios básicos y vivienda

1. Promover la inversión pública y privada para ampliar el acceso de la población a los servicios de agua y desagüe, recolección y disposición final de residuos sólidos, electricidad y telecomunicaciones, considerando medidas que hagan posible el acceso a estos servicios de la población en situación de vulnerabilidad, de pobreza y pobreza extrema con especial atención, diferenciando las intervenciones en los ámbitos urbano y rural.
2. Fomentar el uso de técnicas de construcción masiva e industrializada de viviendas y la inversión pública y privada en la vivienda social, así como ampliar los fondos para apoyar el acceso a la vivienda digna por parte de la población pobre.
3. Desarrollar modelos de asentamientos humanos que aseguren una adecuada habitabilidad de las familias.

Seguridad ciudadana

1. Prevenir, disuadir y sancionar las conductas y las prácticas sociales que afectan la tranquilidad, la integridad y la libertad de las personas, así como la propiedad pública y privada.
2. Propiciar una cultura cívica de paz, de respeto a la ley y las normas de convivencia, promoviendo una educación y una ética pública que incidan en el respeto de los derechos humanos, la recta administración de justicia, y que sensibilicen a la ciudadanía contra la violencia.
3. Garantizar la presencia efectiva del Estado en las zonas vulnerables a la violencia, la especialización de los responsables de resguardar la seguridad ciudadana, la adecuada cobertura y operatividad del servicio por parte de la Policía Nacional, así como su capacitación y asunción de valores éticos y cívicos, y una remuneración apropiada.

4. Promover el sistema nacional de seguridad ciudadana en las provincias, distritos y comunidades presidido por los alcaldes, conformado por los representantes de la ciudadanía, que articule acciones de prevención y sanción.

C. PRIORIDADES

1. Fortalecer los aprendizajes de las áreas de Comunicación, Matemática y Ciencias.
2. Dotar a las instituciones educativas de todos los niveles y formas de conectividad y equipamiento TIC, e impulsar su uso en los procesos de aprendizaje.
3. Fomentar la investigación científica y la innovación tecnológica en la educación superior e incrementar la calidad y cobertura de la educación técnico-productiva, de acuerdo con las necesidades del país.
4. Reducir la mortalidad infantil y materna y erradicar la desnutrición infantil y de las madres gestantes.
5. Mejorar los resultados de los estudiantes peruanos en las pruebas internacionales.
6. Cerrar las brechas de cobertura en la educación técnico-productiva y en la educación superior, y articularlas a las prioridades del país.
7. Impulsar el desarrollo de actividades productivas en el medio rural, con énfasis en proyectos de seguridad alimentaria competitivos que incrementen la productividad.
8. Dar acceso universal a servicios adecuados de agua, electricidad y vivienda.
9. Garantizar la seguridad ciudadana.
10. Convertir a los beneficiarios de programas sociales en agentes productivos.

D. OBJETIVOS ESPECÍFICOS, INDICADORES, METAS Y ACCIONES ESTRATÉGICAS

Objetivo específico 1: Acceso equitativo a una educación integral que permita el desarrollo pleno de las capacidades humanas en sociedad

a. Indicadores y metas

N°	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
1	Comunicaciones - Comprensión lectora en estudiantes de 2° grado de EBR	Número de alumnos del 2° grado de EBR que responden la mayoría de preguntas de la prueba de comprensión lectora / Número de alumnos del 2° grado de EBR que participan en la prueba de comprensión lectora	Unidad de Medición de la Calidad Educativa – Secretaría de Planificación Estratégica – MINEDU	(2009) 23,1%	s.i.	70%
2	Matemática - Uso de números y operaciones para resolver problemas en estudiantes de 2° grado de EBR	Número de alumnos del 2° grado de EBR que responden la mayoría de preguntas de la prueba de matemática / Número de alumnos del 2° grado de EBR que participan en la prueba de matemática	Unidad de Medición de la Calidad Educativa – Secretaría de Planificación Estratégica – MINEDU	(2009) 13,5 %	s.i.	70%
3	Años promedio de escolaridad	Sumatoria del número de años de escolaridad sobre la base de los años de estudio aprobados en los niveles de educación primaria, secundaria y superior de las personas de 25 a 34 años de edad / Población de 25 a 34 años de edad	INEI-ENAH0	(2009) 10,8 años de escolaridad	11,4	13,5 ^{1/}
4	Tasa neta de cobertura del nivel inicial	Número de niños de 3 a 5 años de edad que están matriculados en el nivel inicial / Total de población de niños de 3 a 5 años de edad * 100	INEI-ENAH0	(2009) 66,3%	s. i.	100%
5	Gasto público por alumno	Gasto público anual en educación por nivel educativo / Matrícula del nivel o forma que corresponda	MINEDU	(2008) Inicial S/.1089; Primaria S/.1279; Secundaria S/.1513	Inicial S/.1707; Primaria S/.2192; Secundaria S/.2457	S/.5000 por alumno
6	Puntuación media del país en la prueba PISA	Puntaje promedio de los estudiantes peruanos alcanzado en la prueba PISA ^{2/} de cada una de las áreas evaluadas (Comunicación, Matemática, Ciencia)	Informe PISA de la OCDE	(Resultado Prueba PISA 2000) Comunicación: 327; Matemática: 292; Ciencia: 333		El promedio de los estudiantes alcanzan el Nivel 3 (más de 481 puntos)



N°	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
7	Puntuación del país según el índice de educación superior y capacitación del Índice Global de Competitividad (IGC)	Puntuación del país y <i>ranking</i> según el índice de educación superior y capacitación del IGC	Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial	(2010) Puntaje 4,00 Puesto 81 de 133 países evaluados		Puntaje 5,00 Puesto 45, (alcanzar al país mejor ubicado en América Latina)

1/ Tomado del documento Metas Educativas 2021 del Ministerio de Educación, p. 28. Diciembre de 2010.

2/ MINEDU – Secretaría de Planificación Estratégica – Unidad de Medición de la Educación, Resultados de la Evaluación PISA 2009, diciembre de 2010. Resultados en comprensión lectora, 370; en matemática, 365; y en ciencias, 369. Promedio (370+365+369)/3=368 puntos.

b. Acciones estratégicas

Expandir la oferta educativa e implementar modelos de atención con el fin de garantizar la conclusión por los estudiantes de la educación básica, incluyendo los aprendizajes de la población rural, vernáculo hablante y pobre extrema.
Eliminar las barreras de acceso a la educación para la población en situación de discapacidad por medio de escuelas inclusivas.
Articular la educación básica con la educación superior técnica y universitaria, y estas con las prioridades de desarrollo nacional, a través de la formación profesional y una oferta que permita el mejoramiento de la competitividad del país.
Impulsar la acreditación de las instituciones educativas de educación básica como proceso de mejoramiento de la calidad educativa y asegurar los recursos para el funcionamiento del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación.
Ajustar la oferta de la educación universitaria y técnico profesional a las necesidades del sector productivo y el desarrollo nacional.
Fomentar la investigación científica y la innovación tecnológica en áreas prioritarias.
Evaluar en forma estandarizada los aprendizajes de los estudiantes.
Mejorar las competencias y el desempeño docente en el aula.
Ampliar el número de docentes idóneos que participan de la Carrera Pública Magisterial.
Renovar la carrera docente en educación superior sobre la base de méritos académicos.
Proveer de infraestructura, equipamiento (incluyendo TIC), conectividad y recursos educativos (incluyendo los deportivos y artísticos) a todos los niveles y formas educativas.
Implementar modelos de gestión de la calidad en las instituciones educativas de todos los niveles y formas.

»

Fortalecer los centros de formación artística y literaria por medio de un equipamiento adecuado y el acceso a especializaciones, buscando apoyar de manera efectiva al talento comprobado.
Implementar una reingeniería en el sistema de gestión educativa descentralizada que garantice la eficacia y la transparencia.
Incrementar el porcentaje de asignación del PBI con el fin de contar con los recursos necesarios para universalizar la educación de calidad en los niveles inicial, primario y secundario.

Objetivo específico 2: Acceso universal a servicios integrales de salud con calidad

a. Indicadores y metas

N°	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
8	Tasa de mortalidad infantil	$\frac{\text{Número de defunciones de niños menores de un año}}{\text{Total de nacidos vivos}} * 1000$	INEI-ENDES	(2009) 20 por mil nacidos vivos	15 por mil nacidos vivos	0% ^{1/} 15 por mil nacidos vivos ^{2/}
9	Razón de muerte materna	$\frac{\text{Número de muertes maternas}}{\text{Total de nacidos vivos}} * 100\ 000$	INEI-ENDES	(2009) 103 por cien mil nacidos vivos	124 por cien mil nacidos vivos	46 por cien mil nacidos vivos
10	Población con acceso a un seguro de salud	$\frac{\text{Número de personas que cuentan con un seguro de salud (SIS, EsSalud, seguro privado, otros)}}{\text{Total población}} * 100$	INEI, Censo de Población y Vivienda	(2007) 35%	s. i.	100%

1/ La meta 0 es considerada internacionalmente como aquella que incorpora los casos que son evitables por factor humano social. No incluye casos genéticos o de malformaciones. Si se incluyeran los casos que son inevitables de muerte, se estima que alcanzaría un máximo de 6%. Esta meta fue mencionada por el presidente García en su discurso ante el Congreso de la República el 28 de julio de 2010.

2/ MINSA

b. Acciones estratégicas

Garantizar el financiamiento desde los diferentes niveles de gobierno para el desarrollo de las actividades del aseguramiento universal en salud.
Dotar a los establecimientos de salud de la infraestructura y el equipamiento necesarios.
Dotar de personal a los establecimientos de salud de acuerdo con sus necesidades y capacidad resolutive, en una lógica de red.
Fortalecer el primer nivel de atención en el país, especialmente en los departamentos con mayor nivel absoluto de pobreza.
Ejecutar el Plan Esencial de Aseguramiento en Salud en el SIS, EsSalud, EPS, seguros privados y sanidad de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas Policiales.

»

▶▶

Ampliar la participación ciudadana en la prevención y la promoción de la salud con articulación entre el Estado y la sociedad civil.
Aplicar la medicina preventiva, con énfasis en el diagnóstico temprano de los casos de cáncer en todas sus formas.
Mejorar los programas de prestaciones en salud para los adultos mayores.
Definir prioridades sanitarias a nivel regional y asegurar el financiamiento necesario para una intervención oportuna.
Ampliar el acceso de las mujeres a los partos institucionales con adecuación cultural.

Objetivo específico 3: Seguridad alimentaria, con énfasis en la nutrición adecuada de los infantes y las madres gestantes

a. Indicadores y metas

N°	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
11	Tasa de desnutrición crónica infantil	Menores de 5 años con desnutrición crónica / Total de niños menores de 5 años * 100	INEI-ENDES	(2009) 18,3%	14%	5% ^{1/} 16,7% ^{2/}
12	Tasa de anemia en mujeres en edad fértil (MEF)	Número de mujeres entre 15 y 49 años que padecen algún grado de anemia / Total MEF * 100	INEI-ENDES	(2005) 29%	s. i.	10%

1/ La meta 0 es considerada internacionalmente como aquella que incorpora los casos evitables por factor humano social. No incluye casos patológicos o naturales. Si se incluyeran estos casos inevitables se considera un máximo de 4%.

2/ MINSA

b. Acciones estratégicas

Educar a la población para mejorar los hábitos alimenticios, en especial en las zonas rurales, fortaleciendo las capacidades para mejorar la seguridad alimentaria de las familias ubicadas en el quintil 1, basándolas en la mejora y diversificación de la producción de autoconsumo.
Proveer, a través de los programas sociales, una complementación nutricional y alimentaria adecuada, así como los suplementos de micronutrientes necesarios para las madres gestantes y los niños menores de 5 años.
Difundir las prácticas saludables que evitan las enfermedades diarreicas infecciosas, las infecciones respiratorias agudas y las enfermedades prevalentes en cada región, así como contar con capacidades institucionales, acciones sistemáticas, de planificación y preventivas que aseguren la calidad de los alimentos a través de la cadena alimentaria.
Proveer atención integral en salud a la población infantil.
Brindar a las gestantes y las madres en general una atención prenatal de calidad así como una atención integral de salud para reducir la prevalencia del bajo peso al nacer.
Focalizar los programas sociales y evitar la filtración en su ejecución.

Objetivo específico 4: Acceso universal de la población a servicios adecuados de agua y electricidad

a. Indicadores y metas

N°	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
13	Cobertura en agua potable	$\text{Población con acceso al agua potable} / \text{Total población} * 100$	INEI-ENAHO	(2007) 68,6%	70%	85%
14	Cobertura en alcantarillado	$\text{Población con acceso al alcantarillado} / \text{Total población} * 100$	INEI-ENAHO	(2007) 53,3%	66%	79%
15	Cobertura del servicio de electricidad	$\text{Número de viviendas que disponen de alumbrado eléctrico conectado a la red pública} / \text{Total viviendas} * 100$	INEI -Censos Nacionales y ENAHO	(2007) 74,1%	91%	95% ^{1/}

1/ Según el Plan Nacional de Electrificación Rural, al 2017 la cobertura eléctrica rural será del 70%. La meta propuesta hacia el 2021 considera los avances del Plan Nacional de Electrificación Rural y las empresas eléctricas.

b. Acciones estratégicas

Realizar estudios que permitan el desarrollo de las energías renovables (hidráulica, solar, eólica, geotérmica, mareomotriz y biomasa) y la actualización de los diseños para los sistemas eléctricos rurales.
Investigar nuevas tecnologías adecuadas para el desarrollo de la electrificación rural.
Garantizar el abastecimiento de agua segura para toda la población.
Enfocar los subsidios cruzados a los usuarios de los servicios de saneamiento hacia aquellos que realmente los necesitan.
Impulsar las asociaciones público-privadas y otras formas asociativas para incrementar la inversión en servicios básicos, a fin de mejorar su gestión y ampliar el acceso.
Fortalecer las capacidades de los prestadores públicos de servicios básicos y la participación de la población organizada para mejorar su desempeño.
Garantizar, mediante la regulación tarifaria, la cobertura de los costos reales de los servicios públicos y la inversión en sistemas eficientes.
Ampliar el acceso a la telefonía, con énfasis en las zonas rurales dispersas.

Objetivo específico 5: Acceso y mejoramiento de la vivienda de la población

a. Indicadores y metas

N°	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
16	Población que vive en condiciones físicas inadecuadas (déficit cualitativo)	Población que habita en viviendas cuyos techos son predominantemente de esteras, piso de tierra, paredes exteriores de quincha, piedra con barro, madera, o bien son viviendas improvisadas (de cartón, lata, ladrillos y adobes superpuestos) / Total de población * 100	INEI	(2007) 11,9%	s. i.	5%
17	Población que vive en viviendas con hacinamiento (déficit cuantitativo)	Número de viviendas donde residen hasta tres personas por cuarto / Total de población * 100	INEI	(2007) 20%	s. i.	10%

b. Acciones estratégicas

Formalizar los predios dedicados a vivienda (formalización de la propiedad).
Aumentar la disponibilidad de suelo urbano para la implementación de programas habitacionales, conforme a lo determinado en los procesos de zonificación ecológica económica.
Incorporar el enfoque de interculturalidad en la construcción de viviendas nuevas y el mejoramiento habitacional.
Facilitar el desarrollo de proyectos inmobiliarios, prioritariamente para vivienda social.
Dotar de servicios y equipamiento complementario en ámbitos urbanos y rurales.
Crear incentivos para la compra de viviendas en las familias con ahorros.
Facilitar el crecimiento vertical u horizontal residencial mediante la agregación de nuevas unidades de vivienda en los aires o en áreas libres de una vivienda ya producida o existente.

Objetivo específico 6: Seguridad ciudadana mejorada significativamente

a. Indicadores y metas

N°	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
18	Incidencia de delitos	Delitos registrados contra la vida, el cuerpo y la salud, contra la familia, contra la libertad, contra el patrimonio y otros / Total población * 1000	Oficina de Estadística del Ministerio del Interior	(2008) 5,3 por mil	s. i.	3 por mil

N°	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
19	Prevalencia de la seguridad en Lima y Callao	Número de encuestados que declararon no haber sido víctimas de robos o asaltos en la ciudad de Lima Metropolitana y el Callao en el último año / Total de encuestados * 100	Encuesta sobre Seguridad Ciudadana de la Universidad de Lima	(2008) 70,3%	s. i.	85%
20	Prevalencia anual del consumo de drogas ilegales en la población escolar de secundaria	Número de estudiantes de educación secundaria que reportan consumo de drogas / Total de alumnos matriculados	Encuesta Nacional en Estudiantes de Secundaria de DEVIDA (bienal)	(2007) 4,2%	s. i.	3%

b. Acciones estratégicas

Prevenir el consumo de drogas en la población y sus efectos en la seguridad ciudadana mediante la sensibilización de los escolares y los adultos que se relacionan con ellos.
Promover la integración familiar impulsando buenas prácticas de relaciones intergeneracionales para la prevención de la violencia familiar y sexual.
Implementar un sistema de información nacional que permita monitorear las acciones y redefinir las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana.
Coordinar las acciones del Estado con la sociedad civil para reducir la inseguridad ciudadana con un enfoque preventivo y de atención integral.
Fortalecer la participación ciudadana organizada en apoyo a la Policía Nacional, para reducir la violencia y la delincuencia en los ámbitos urbano y rural, según niveles de gobierno.
Combatir la impunidad de la delincuencia propiciando la sanción a todo tipo de delitos y el apoyo de la población a la Policía Nacional.
Asignar los recursos adecuados para combatir el tráfico y uso ilegal de drogas.
Articular oportunidades laborales y programas de rehabilitación y de reinserción social.
Implementar programas de asistencia a las víctimas de todo tipo de delitos desde una perspectiva integral e interinstitucional.
Implementar el Plan Nacional contra la Violencia contra la Mujer.
Promover el acercamiento de los adolescentes y jóvenes hacia actividades culturales y deportivas como medio para frenar el pandillaje.
Velar por una adecuada salud mental en el personal de las Fuerzas Policiales y sus familias.

Objetivo específico 7: Beneficiarios de programas sociales convertidos en agentes productivos de bienes y servicios con base en la demanda de los mercados interno y externo

a. Indicadores y metas

N°	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
21	Porcentaje del gasto social de tipo habilitador	Monto del gasto de tipo habilitador / Gasto social total * 100	CIAS, Marco Social Multianual 2009-2011	(2009) 10,7%	s. i.	30%

b. Acciones estratégicas

Reestructurar los programas sociales concentrándolos en un único sistema de ayuda orientado a desarrollar capacidades y habilidades en los beneficiarios que les permitan acceder a oportunidades económicas.
Estimular la migración de los beneficiarios de programas sociales benefactores hacia programas sociales habilitadores de capacidades y promotores del desarrollo productivo y económico, manteniéndose en lo indispensable y perfeccionando la focalización de los programas de ayuda social de carácter benefactor.
Focalizar el gasto social bajo un enfoque de ordenamiento territorial que concentre poblaciones aisladas del área rural y las articule productivamente a corredores económicos, cuencas hidrográficas y ciudades intermedias.
Identificar, promover y desarrollar los activos productivos de las zonas con mayor prevalencia de pobreza, especialmente en la sierra y la selva.
Ejecutar programas productivos dirigidos a la población beneficiaria de los programas sociales.
Generar las condiciones para que los gobiernos regionales promuevan la transferencia de usos, modalidades y tecnologías orientadas a dotar de capacidades productivas a quienes habitan en las zonas de pobreza.

E. PROGRAMAS ESTRATÉGICOS

N°	PG/PY	Título	Ámbito	Descripción - Resultado esperado	Monto estimado (Mill. S/.)
1	PG	Programa de mejoramiento de aprendizajes en la educación básica	Nacional	Comprende la implementación del sistema de evaluación de logros de aprendizaje, la dotación de textos y recursos educativos, el monitoreo y el acompañamiento pedagógico.	35 922
2	PG	Programa de incremento de la cobertura educativa y apoyo social	Nacional	Implementación de nueva oferta educativa en áreas y modalidades que atiendan a la población objetivo. Incentivos para docentes de escuelas de Educación Bilingüe Intercultural (EBI), Especial y en Alternancia. Incentivos para estudiantes y familias de poblaciones rurales, vernáculo hablantes y pobres extremas. Recursos educativos complementarios.	8717



Nº	PG/ PY	Título	Ámbito	Descripción - Resultado esperado	Monto estimado (Mill. S./)
3	PG	Programa de renovación magisterial	Nacional	Capacitación y perfeccionamiento docente, incorporación a la Carrera Pública Magisterial (CPM) e incentivos de promoción y renovación docente.	22 010
4	PG	Programa de mejoramiento de la calidad y pertinencia de la educación universitaria y técnico profesional	Nacional	Mejorar el nivel de competencia profesional de los egresados. Oferta educativa pertinente a los requerimientos del desarrollo. Actualización de referentes productivos y sistemas de información para el trabajo. Dotación de equipamiento especializado para talleres y laboratorios. Proveer acceso a información técnica y especializada en las diversas áreas de estudio.	90 412
5	PG	Programa de desarrollo de la infraestructura y equipamiento educativo	Nacional	Construcción, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura y equipamiento de las instituciones educativas a nivel nacional.	38 392
6	PG	Programa de salud materno neonatal	Nacional	Reducir la morbilidad materna y neonatal.	9000
7	PG	Programa de aseguramiento universal de salud	Nacional	Proteger la salud de los peruanos que no cuentan con un seguro de salud, priorizando a aquellas poblacionales vulnerables que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema. Da preponderancia al componente materno infantil.	s. i.
8	PG	Programa de enfermedades no transmisibles	Nacional	Reducir la morbilidad y el riesgo de mortalidad por enfermedades no transmisibles (cardíacas y diabetes, principalmente) en la población.	1000
9	PG	Programa de tuberculosis y VIH	Nacional	Reducir el riesgo de transmisión de la tuberculosis y el VIH en la población.	2800
10	PG	Programa de enfermedades metaxénicas y zoonosis	Nacional	Reducir la morbilidad y el riesgo de mortalidad por enfermedades metaxénicas y zoonosis (malaria, dengue, mal de Chagas, entre otras) en la población.	1300
11	PG	Programa de prevención y control del cáncer	Nacional	Reducir la ocurrencia de cáncer (en las variedades de cérvix, mama, gástrico y pulmonar).	300
12	PG	Programa de reforma y mejoramiento de la infraestructura del sector salud	Nacional	Incluye: (i) incremento en el uso de servicios de salud materno infantil y reducción de la morbilidad infantil en las zonas rurales; (ii) programa de mantenimiento y reposición de equipamiento de los establecimientos de salud; (iii) programa de construcción, equipamiento y fortalecimiento de la capacidad resolutoria de los hospitales; (iv) programa de mejoramiento de la atención de las personas con discapacidad de alta complejidad en el Instituto Nacional de Rehabilitación.	6500
13	PG	Programa articulado nutricional	Nacional	Reducir la prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de 5 años.	13 900

N°	PG/ PY	Título	Ámbito	Descripción - Resultado esperado	Monto estimado (Mill. S/.)
14	PG	Programa de seguridad alimentaria	Nacional	Reducir el déficit calórico y mejorar la calidad de la alimentación de la población en situación de inseguridad alimentaria.	3500
15	PG	Programa de asistencia a la pequeña agricultura	Nacional	Provee asistencia técnica, capacitación y obras menores para el desarrollo de la pequeña agricultura.	1800
16	PG	Programa de acceso a agua potable y disposición sanitaria de excretas para poblaciones rurales	Nacional	Saneamiento rural - Presupuesto por resultados, PRONASAR, Amazonía rural. Programas de medidas de rápido impacto, Agua para Todos, iniciativas de gobiernos regionales y locales, etc. para la zona rural.	1600
17	PG	Programa de construcción, rehabilitación y mejoramiento de sistemas de agua potable y alcantarillado sostenibles en zonas urbanas	Nacional	Programas de medidas de rápido impacto, Agua para Todos, iniciativas de gobiernos regionales y locales, etc. para la zona urbana.	4400
18	PG	Programa de acceso a energía en localidades rurales	Nacional	Incrementar la cobertura energética en electrificación rural, medida como la cantidad de hogares con uso colectivo o exclusivo de medidor eléctrico respecto de la población rural total.	6000
19	PG	Programa de desarrollo habitacional	Nacional	Incluye el Programa Techo Propio con el Bono Familiar Habitacional, el Programa Mi Lote, créditos del Banco de Materiales, créditos Mivivienda, orientados a la atención de los requerimientos habitacionales de las familias, con énfasis en las de menores recursos económicos.	1740
20	PG	Programa de acceso a servicios públicos esenciales de telecomunicaciones en zonas rurales	Nacional	Incrementar la cobertura de acceso a telecomunicaciones, medida a través del acceso a servicios de internet, telefonía pública, telefonía fija y telefonía celular en zonas rurales.	800
21	PG	Programa de accidentes de tránsito (presupuesto por resultados)	Nacional	Reducir el número de muertos y heridos por accidentes de tránsito, identificando los bienes y servicios necesarios que deben ser provistos por las diferentes entidades públicas que conlleven al logro de dicho resultado.	400
22	PG	Programa de seguridad ciudadana	Nacional	Incluye la mejora de procesos, el desarrollo e implementación de sistemas de información, la construcción de comisarías, la dotación de equipos y las capacitaciones. Asimismo, fortalecerá las capacidades operativas y de coordinación interinstitucional de los comités de seguridad ciudadana.	19 300

Nº	PG/ PY	Título	Ámbito	Descripción - Resultado esperado	Monto estimado (Mill. S/.)
23	PG	Programa de prevención del consumo de drogas y rehabilitación	Nacional	Incluye la concientización de la población, especialmente de los adolescentes; el fortalecimiento de las unidades policiales de investigación y los programas de rehabilitación.	s. i.
24	PG	Programa preventivo contra el pandillaje juvenil	Nacional	Programa para atenuar los factores de riesgo que inducen a los jóvenes a conductas negativas en la sociedad.	180
25	PG	Programa contra la violencia familiar y sexual	Nacional	Reducir la alta prevalencia de la violencia familiar. Integra la acción del Estado en servicios de prevención, atención y protección a los grupos vulnerables (mujeres, niños, niñas y adolescentes) en los diferentes niveles de gobierno.	3000
TOTAL					272 973

Nota: PG=Programa; PY= Proyecto.

EJE ESTRATÉGICO 3: ESTADO Y GOBERNABILIDAD

El *Plan Bicentenario* ha tomado en consideración la necesidad de reducir la envergadura del sector público, sobre todo en la capital del país, heredera de una secular hiperconcentración del poder. Al mismo tiempo, juzga indispensable hacer crecer las instituciones del Estado en las regiones, como parte del proceso de descentralización y de erradicación del centralismo.

En lo que se refiere a la estructura del Estado, se considera fundamental la implementación de la carrera pública así como fortalecer la capacidad y calidad de los servidores públicos. Hoy, el costo de la planilla del sector público representa solo el 5% del PBI, habiendo sido el doble de esta cifra durante el último decenio del siglo XX; actualmente el número de empleados públicos equivale al 8% de la PEA, cuando hace diez años representaba el 15%.

Esta reestructuración debe armonizar los distintos campos de acción del sector público a escala nacional en los tres niveles de gobierno. Así, la evidencia muestra que el gasto público en sectores productivos tiende a ser proporcionalmente menor (11,1% en el año 2008) frente al incremento del gasto en sectores sociales (47,4% en el año 2008) y el gasto administrativo (30,7% en el año 2008); y hacia el año 2021 se debe buscar el equilibrio entre las distintas actividades de acuerdo con la estrategia nacional de desarrollo.

A su vez, debemos obtener agilidad, transparencia y eficacia de la administración pública en todos sus niveles administrativos, al servicio de los derechos de las personas y con revaloración de la carrera pública. La eficiencia administrativa debe expresarse en efectividad gubernamental, calidad regulatoria y promoción de la participación ciudadana, en favor de una democracia de altos valores éticos.

Un sistema estatal descentralizado, respetuoso de los derechos de las personas, reestructurado y eficiente podrá enfrentar con mayor anticipación y efectividad los fenómenos subversivos. Un Estado reformado con criterios de eficiencia y gobernabilidad también estará mejor capacitado para dirigir las políticas de desarrollo de zonas de frontera, cumplir las acciones político-diplomáticas bilaterales y multilaterales, concretar las estrategias de defensa nacional y desarrollar programas de conciencia cívica sobre temas de seguridad y defensa del país.

3.1. REFORMA DEL ESTADO

El funcionamiento eficiente de la gestión pública conlleva relaciones, dinámicas y sinergias con la sociedad que parten de una decisión política de articulación con las demandas sociales en una construcción conjunta, lo cual implica un cambio de actitudes en todos los ciudadanos. Para ello es necesario implementar estrategias que democratizen el Estado, de manera que en el futuro la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la transparencia, la eficiencia, la evaluación y la retroalimentación en las políticas públicas se conviertan en prácticas cotidianas y mejoradas, y los pobladores ejerzan su ciudadanía activa en la defensa de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, y desarrollen sus capacidades para la vigilancia, supervisión y demandas hacia sus gobernantes.

Durante la década de 1990, el Estado peruano se redujo en varios aspectos y creció en otros. En su conjunto, el Estado fue reformado indirectamente por las políticas de ajuste estructural, una de cuyas metas fue reducir el tamaño y el alcance de la intervención pública. Ello ocasionó el debilitamiento marcado del Estado, con una economía fiscal relativamente pequeña en comparación a otros países de la región.

Asimismo, se realizaron importantes innovaciones como la privatización de empresas públicas, la creación de organismos reguladores, los presupuestos funcionales programáticos, y se creó el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). No obstante, el aparato estatal perdió fuerza al suprimirse entidades de dirección estratégica como el Instituto Nacional de Planificación y el Instituto Nacional de Administración Pública. A partir del 2001 se impulsó el proceso de descentralización mediante la regionalización, tema que se desarrolla con mayor detalle en el Eje Estratégico 5.

El empequeñecimiento del Estado se expresó en una disminución en el número de empleados públicos, que pasaron de representar el 15% de la PEA ocupada en 1990 al 8% en el 2006.

El cuadro 3.1 muestra que la gran mayoría de trabajadores públicos pertenece al régimen del Decreto Legislativo 276, el cual usualmente otorga remuneraciones más bajas y beneficios como gratificaciones y compensaciones por tiempo de servicios (CTS) en montos menores y sin depósitos individuales, en forma distinta a lo que se brinda en el sector privado. En el ejercicio del año 2006, la planilla del sector público fue de solo el 5% del PBI.

Cuadro 3.1
Personal en las entidades del sector público y costo en el Perú
Ejercicio 2006

Concepto	Nombrados		Contratados		Personales		Total general	
	N° personas	Costo miles S/.	N° personas	Costo miles S/.	N° personas	Costo miles S/.	N° personas	Total miles S/.
D. L. 276	204 477	4 389 403	44 733	665 932	2565	42 005	251 775	5 097 341
D. L. 728	6166	127 522	32 674	1 044 165	866	14 925	39 706	1 186 612
Proyectos de inversión	4	253	34 341	140 098	1 944	28 131	36 289	168 483
Otros	370 204	6 906 957	46 310	623 595	74 462	1 055 063	490 976	8 585 617
Total	580 851	11 424 136	158 058	2 473 791	79 837	1 140 125	818 746	15 038 054

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. La información corresponde a los gastos de personal de las entidades del gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales, de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional presentados por las entidades al cierre del ejercicio.

El tamaño del Estado, medido por la presión tributaria, no superó el 15,0% entre 1970 y 2009. En este largo periodo, el sistema impositivo se sustentó principalmente en la recaudación indirecta, que es de fácil gestión pero afecta a los consumidores finales. En el periodo 2006-2009, la participación de los impuestos indirectos se redujo del 73,4% en la primera mitad de la década de 1990 al 57%, y los impuestos directos se elevaron del 17% al 30,9%. Asimismo, la presión tributaria se elevó del 11% entre 1985-1989 al 15%. Para mayores detalles, véase el siguiente cuadro:

Cuadro 3.2
Evolución del sistema impositivo en el Perú, 1970-2009
(Estructura porcentual)

Clasificación	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1997	1998-2000	2001-2005	2006-2009
I. Ingresos tributarios	86,3	89,5	84,5	91,1	90,3	88,9	85,6	86,6	87,9
A. Impuestos directos	32,5	36,4	22,8	22,3	17,0	21,7	20,3	24,3	30,9
1. Renta	26,4	20,2	16,8	17,1	14,6	21,6	20,2	24,3	30,9
2. Patrimonio	4,7	4,0	3,2	4,0	2,3	0,1	0,1	0,0	0,0
3. Exportación	1,4	12,2	2,9	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
B. Impuestos indirectos	53,8	53,2	61,6	68,8	73,4	67,2	65,4	62,3	57,0
1. Producción y consumo	31,2	40,6	44,9	51,1	56,4	54,0	56,0	57,3	44,6
2. Importaciones	17,8	13,8	18,3	17,8	11,7	10,6	10,9	8,4	9,4
3. Otros	4,8	-1,2	-1,6	-0,1	5,3	2,6	-1,5	-3,4	2,9
II. Ingresos no tributarios	13,7	10,4	15,5	8,9	9,7	11,1	14,4	13,4	12,1
Total impuestos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total impuestos / PBI (%)	13,2	14,2	14,7	11,1	12,0	13,9	12,9	12,8	15,0

Fuentes: Ministerio de Economía y Finanzas, Banco de la Nación, Banco Central de Reserva del Perú (Gerencia de Estudios Económicos), Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, Aduanas, Empresa Nacional de Comercialización de Insumos, ECASA y Petroperú.

Elaboración: CEPLAN

La paulatina recuperación de la capacidad operativa del Estado al elevar la recaudación tributaria con respecto al PBI, la reducción de los impuestos indirectos respecto a los directos, así como la sana disciplina fiscal preservada en los últimos años, son fortalezas que merecen vigorizarse en el futuro, a fin de posibilitar un sistema tributario más equitativo que incremente la efectividad del Estado en el cumplimiento de sus objetivos.

Los cambios realizados en los últimos años son muy importantes, pero no suficientes para garantizar la efectividad de la gestión pública. Históricamente, el Estado ha minimizado su actuación como promotor de proyectos de infraestructura de soporte productivo, programas de innovación tecnológica productiva y proyectos estratégicos para el fomento de la inversión privada. Esto se muestra en el cuadro 3.3, donde se observa que el gasto público en los sectores productivos ha sido proporcionalmente menor frente al incremento del gasto en los sectores sociales.

Cuadro 3.3
Distribución del gasto público por funciones en el Perú, 1997-2010
(Participación porcentual)

Funciones	Promedio 1997-2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
I. Gasto público en crecimiento económico	10,5	8,5	7,5	7,0	7,6	7,6	8,0	10,3	11,1	24,2	23,5
Energía y recursos minerales	0,9	0,7	0,4	0,6	0,8	1,3	0,9	1,7	1,6	2,7	2,7
Industria, comercio, turismo y servicios	0,4	0,3	0,3	0,3	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	3,2	2,8
Pesca	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2
Agricultura	3,7	3,4	3,0	2,2	2,1	1,8	2,5	2,7	2,5	4,1	3,4
Transporte	5,0	3,6	3,4	3,6	3,6	3,4	3,5	4,8	5,6	13,5	14,0
Comunicaciones	0,2	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2	0,4	0,4	0,4
II. Gasto social	44,5	47,8	51,2	51,5	48,9	50,0	48,0	50,5	47,4	43,9	42,7
Educación y cultura	15,2	15,6	17,0	15,9	17,2	17,2	16,8	18,1	17,4	16,6	15,8
Salud y saneamiento	8,1	8,7	9,1	7,9	8,7	8,6	9,1	10,0	11,6	11,4	11,8
Asistencia y previsión social	20,7	23,1	24,4	26,8	22,0	23,2	21,3	21,2	16,7	13,8	13,5
Trabajo	0,1	0,1	0,4	0,7	0,6	0,6	0,5	0,6	0,5	0,6	0,3
Vivienda y desarrollo urbano	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,7	1,1	1,5	1,2
III. Gasto público en orden interno y seguridad nacional	15,5	13,9	12,7	11,6	11,0	11,4	11,4	11,4	10,9	9,0	8,9
Orden interno, defensa y seguridad nacional	15,5	13,9	12,7	11,6	11,0	11,4	11,4	11,4	10,9	9,0	8,9
IV. Gasto público en administración y planeamiento	29,5	29,7	28,6	29,9	32,4	31,0	32,6	27,8	30,7	22,9	24,9
Legislativa	0,6	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3
Justicia	2,0	2,2	2,2	2,2	2,4	2,5	2,7	2,8	3,1	2,5	2,5
Administración y planeamiento	25,9	25,8	24,6	26,0	28,7	27,1	28,6	23,7	26,4	19,7	21,6
Relaciones Exteriores	1,0	1,1	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,5	0,6
Gasto total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: Los porcentajes no suman exactamente 100% debido al redondeo.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - Dirección Nacional de Presupuesto Público

La Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) ha señalado en el Marco Social Multianual 2009-2011⁷¹ la deficiente gestión de los programas sociales en lo que respecta a su cobertura (los programas no llegan estrictamente a los supuestos beneficiarios), así como la existencia de filtraciones (los beneficios se desvían de la población objetivo).

Hasta el año 2004, las filtraciones en el Programa del Vaso de Leche llegaban al 51,4%, y en los Comedores Populares Urbanos al 45,2%. Por filtraciones se pierden 360 millones de soles anuales.⁷²

La aún pendiente reforma integral del Estado se encuentra amparada legalmente desde hace casi una década por la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Asimismo, la PCM cuenta con

71 Véase el apartado "Orientaciones de políticas para los programas sociales", p. 23.

72 Marco Macroeconómico Multianual 2010-2012.

la Secretaría de Gestión Pública (SGP), la Secretaría de Descentralización, la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial Técnica y la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) como órganos técnicos que podrían ser suficientes para llevar adelante dicha reforma. Sin embargo, estos órganos enfrentaron restricciones presupuestarias que limitaron su desempeño e impidieron avances mayores.⁷³

Entre los aspectos relevantes de la reforma del Estado se encuentra la incorporación de un enfoque intercultural del patrimonio como aporte milenario de la diversidad de los pueblos de nuestro territorio y como factor cultural que asegura un desarrollo equilibrado y que tiene una dimensión de desarrollo social y económico.

La creación mediante Decreto Legislativo 1023 de la Autoridad Nacional del Servicio Civil como entidad rectora del Sistema de Gestión de Recursos Humanos, con el fin de contribuir al mejoramiento continuo de la administración del Estado a través del fortalecimiento del servicio civil, es un importante aporte dentro de lo que es la gestión por resultados en la administración pública.

Por otra parte, con la dación de la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales (Ley 29151) y su reglamento se consolidó a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) como órgano rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales. La SBN ha venido estableciendo una política de uso racional de los bienes del Estado, para convertirlos en la palanca del desarrollo económico y social del país a través de una moderna gestión del portafolio inmobiliario estatal y dentro de la política de descentralización del Estado, apoyando en las transferencias de competencias y funciones a los gobiernos regionales, mediante la capacitación y la asistencia técnica.

La reforma ha logrado reducir el número de los programas sociales de 82 en el año 2006 a 26 en el 2008, proceso que continúa. Uno de los impactos que merece destacarse es la reducción de la desnutrición crónica infantil del 20,5% en el 2008 al 18,3% en el 2009, gracias a mejoras en la racionalización, focalización y gestión de los recursos de estos programas.

Otro componente importante de la reforma del Estado es la ejecución total del Plan de Gobierno Electrónico del Perú, que propone la centralización de la información producida en el Estado para permitir la accesibilidad y la disponibilidad plena a la ciudadanía, y la dotación de una plataforma tecnológica única y compartida en el Estado, entre otras ventajas.

Aún son muchas las dificultades sociales, institucionales, técnicas y políticas y de liderazgo para implementar las propuestas de reforma integral de los poderes del Estado, así como de las Fuerzas Armadas y Policiales.

En el Congreso se vienen planteando reformas al sistema electoral para fortalecer la institucionalidad democrática en los partidos y la generación de mayores mecanismos de control por parte de la población. La reforma orientada a la bicameralidad del Poder Legislativo permitirá la doble reflexión y el carácter especializado de una de las cámaras,

73 En el año 2007, la SGP y la ONGEI contaban en conjunto con un presupuesto operativo de 0,005% del gasto público para realizar esta transformación.

así como el equilibrio de poderes. Para ello, habría que considerar la renovación por tercios de los congresistas, la eliminación del voto preferencial, la presentación de iniciativas legislativas por bancada y no por individuo, las limitaciones a la reelección y la introducción de distritos electorales uninominales o binominales.

3.2. GOBERNABILIDAD

La gobernabilidad es una de las herramientas más importantes para crear un entorno favorable al desarrollo de mejores condiciones de vida para las personas. Es la base de la democracia y contribuye a afianzar el Estado de derecho y la cohesión social, así como a garantizar el crecimiento económico con equidad. Asimismo, busca soluciones en la legitimidad y valoración de las instituciones nacionales e institutos políticos.

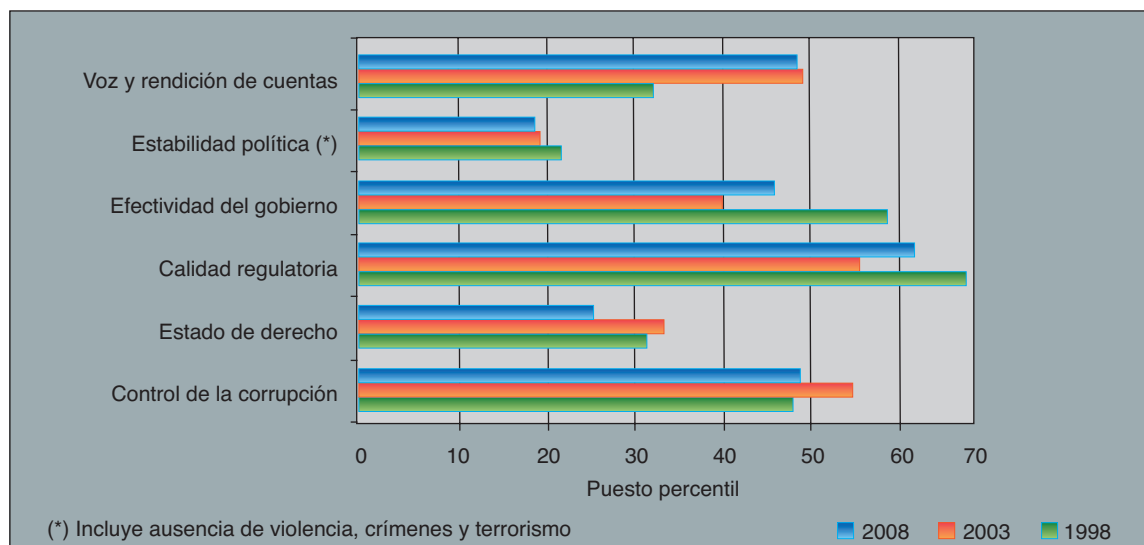
La gobernabilidad es un concepto que abarca varias dimensiones. En nuestro medio, la gobernabilidad también se describe como la adecuada y equilibrada correspondencia entre las demandas sociales y las ofertas del Estado, o el grado de equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental. El nivel de gobernabilidad existente en un país puede influir sobre su nivel de competitividad a través de diversos canales (culturales, sociales, políticos, macroeconómicos o microeconómicos). Cuando la gobernabilidad es eficiente, el marco regulatorio que prevalece suele ser claro y consistente, lo que garantiza un entorno de negocios estable y propicio a las empresas para operar bajo condiciones de sana competencia.

Según el Banco Mundial, el concepto de gobernabilidad está referido al conjunto de instituciones formales e informales que definen el modo en que es ejercida la autoridad en determinado país. Para esta institución, las dimensiones o indicadores de gobernabilidad son: voz y rendición de cuentas; estabilidad política y ausencia de violencia, crímenes y terrorismo; efectividad del gobierno; ausencia de carga regulatoria; Estado de derecho y control de la corrupción. El gráfico 3.1 muestra la evolución que ha tenido el Perú en tales indicadores.

La corrupción en la sociedad peruana se ha hecho tan familiar que la tolerancia hacia su presencia está muy extendida. Se trata de un fenómeno cuyas raíces se hunden en la historia colonial, y que continúa con mayor énfasis en la instalación de la República y sus recurrentes intermitencias, tanto dictatoriales como oligárquicas. Pero además, esos fundamentos porosos se reproducen hoy en día desde la cuna de la socialización peruana.⁷⁴

El debilitamiento del Estado observado a lo largo de los años ha sido producto de múltiples factores económicos, políticos, ideológicos e institucionales, y actualmente su situación y capacidad operativa no le permiten asegurar siempre los bienes y servicios básicos que debería ofrecer. Ello explica la escasa confianza y credibilidad de la población en las instituciones públicas, debido a lo cual posiblemente ya no se requiera solo una reforma convencional del Estado. Ciertamente, el Estado peruano se ha visto debilitado en la estructura social, pero es sin duda el único capaz de articular nuevamente a la sociedad para lograr el desarrollo. Las debilidades del Estado para enfrentar adecuadamente los conflictos sociales, como los socioambientales vinculados con las industrias extractivas

Gráfico 3.1
Evolución de los indicadores de gobernabilidad en el Perú, 1998, 2003, 2008



Fuente: Banco Mundial, Governance Matters 2009, Governance Indicators for 1996-2008.
 Elaboración: CEPLAN

(minería, hidrocarburos, maderas), requieren el diseño de políticas y estrategias más efectivas para revertir esta situación.

En este marco, uno de los factores clave que alimenta los problemas de gobernabilidad y configura un Estado débil es la percepción pública sobre su ineffectividad.

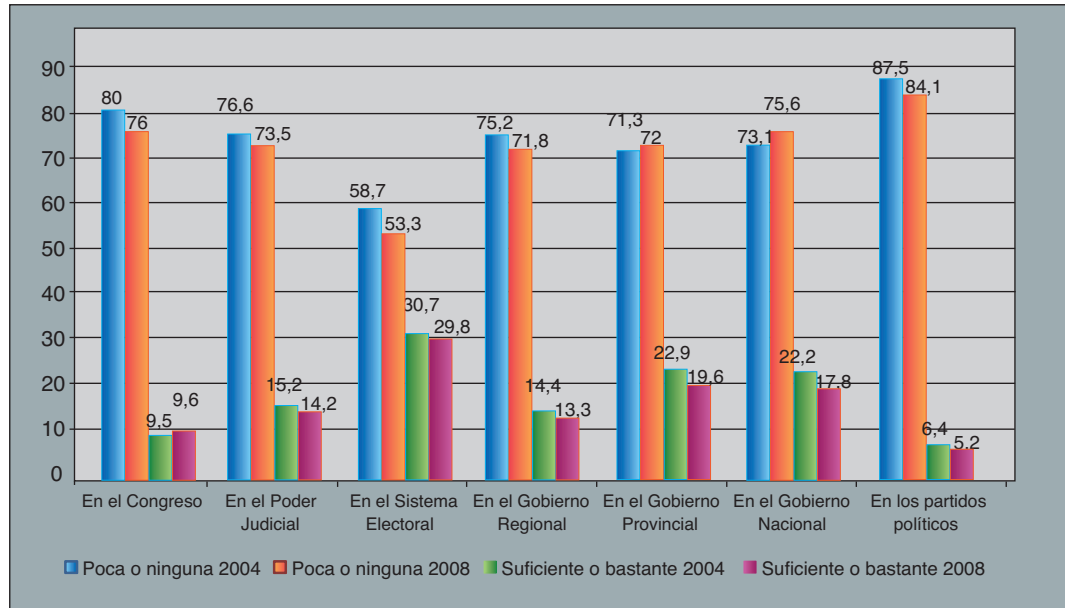
El gráfico 3.2 registra el decrecimiento entre los años 2004 y 2008 de la confianza ciudadana en las instituciones públicas, la cual constituye uno de los componentes indispensables para la gobernabilidad.

En relación con los poderes del Estado, el Congreso de la República es la institución que goza de la más baja confiabilidad (menos del 10% en el 2004 y el 2008) y a corta distancia le sigue (14,2%) el Poder Judicial. En mejor situación se encuentra el Sistema Electoral, al que se le reconoce una confiabilidad del 29,8%. En el caso de los gobiernos regionales y locales, se aprecia la misma tendencia decreciente en la confianza de parte de la ciudadanía: en el 2008 la confianza llegó a 13,3% y 19,6% respectivamente.

También se produce un decrecimiento en la confianza que merecen instituciones como la Policía Nacional y los partidos políticos. Se aprecia que la desconfianza afecta también a la prensa escrita, la radio y la televisión;⁷⁵ en general, se observa algún nivel de desconfianza, lo que refleja el bajo nivel del capital social nacional y constituye una traba importante que dificulta la cooperación entre los ciudadanos para lograr el desarrollo.

⁷⁵ CEPLAN, *Lineamientos Estratégicos de Desarrollo Nacional 2010-2021*. Documento de Trabajo n.º 2. Lima, 2009.

Gráfico 3.2
Confianza de la población en las instituciones públicas



Fuente: INEI, ENAHO 2004 y 2008.
Elaboración: CEPLAN

Otro elemento que afecta la gobernabilidad es la percepción de corrupción. Sobre el punto, Transparencia Internacional ha encontrado que en América Latina existe una alta percepción de corrupción, lo cual se muestra en el cuadro 3.4.

Cuadro 3.4
Percepción sobre la corrupción
¿En qué medida percibe que las siguientes instituciones están afectadas por la corrupción en este país? (1: Nada corrupto, 5: Muy corrupto)

País	Partidos políticos	Parlamento/ Poder Legislativo	Empresas/ sector privado	Medios de comunicación	Funcionarios/ empleados públicos	Poder Judicial	Puntuación promedio
Promedio América Latina	4,2	4,0	3,5	3,2	4,0	4,1	3,8
Argentina	4,4	4,2	3,7	3,3	4,3	4,2	4,0
Bolivia	4,5	4,2	3,4	3,3	4,1	4,4	4,0
Chile	4,2	3,9	3,8	3,4	4,0	4,2	3,9
Colombia	4,0	3,9	3,1	2,9	3,7	3,5	3,5
El Salvador	4,4	3,4	2,9	3,0	3,9	4,2	3,6
Panamá	4,6	4,6	3,3	2,8	4,3	4,4	4,0
Perú	4,3	4,3	3,5	3,3	3,8	4,4	3,9
Venezuela	4,3	3,9	3,5	3,4	4,2	4,1	3,9

Fuente: Transparencia Internacional, Barómetro Global de la Corrupción 2009.

En las sociedades más integradas o articuladas, es decir aquellas que además de ofrecer condiciones de vida dignas para el común de sus miembros han internalizado valores y aspiraciones que todos comparten en lo sustantivo, el nivel de apego a las normas generales es sumamente elevado y se producen, por excepción, actos aislados o esporádicos de infracción a la ley.⁷⁶

Lo cierto es que la condición necesaria para una lucha exitosa contra la corrupción en un país como el Perú es resolver los problemas derivados de las profundas inequidades y desencuentros que afectan a nuestra sociedad, que condenan a millones de peruanos y peruanas a vivir en condiciones precarias, sin acceso a servicios básicos, y les impiden ejercer en la práctica sus derechos ciudadanos. Esta situación de precariedad los hace muchas veces colocarse al margen de la ley.

Es necesario incorporar el diseño de una estrategia integral de lucha contra la corrupción en un conjunto de reformas institucionales orientadas a garantizar niveles de vida dignos para todas las personas. Una democracia de ciudadanos, donde los derechos de todos sean a la vez respetados por todos, será el producto de haber construido puentes para articularnos socialmente, alcanzando los niveles de integración entre peruanos que nos garanticen, entre otros éxitos, una reducción al mínimo de los márgenes de corrupción actualmente existentes.

Para mejorar y ser competitivo, así como lograr los objetivos nacionales, el Estado necesita que el sector privado se involucre y tenga una decisiva participación en la gestión del desarrollo, mediante la inversión en actividades productivas y la formulación y propuesta de políticas de desarrollo, todo ello en el marco de procesos participativos y mecanismos de concertación. Sobre todo, el sector privado debe realizar una labor de seguimiento, evaluación y difusión, coordinando acciones y complementando la labor del Estado.

Tráfico ilícito de drogas

La producción, tráfico y consumo de drogas se encuentran entre los principales problemas del mundo actual. La ofensiva contra las drogas —una lucha económica y de carácter internacional— constituye una política de Estado de largo aliento.

En el Perú, la lucha contra el tráfico ilícito de drogas se viene implementando con la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas, que consta de tres ejes fundamentales: la prevención del consumo, la interdicción y el desarrollo sustentable.

La Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas, DEVIDA, en su condición de ente rector, articula a los sectores del Estado, de la sociedad civil y la cooperación internacional a fin de darle coherencia e impulso a las acciones contra este flagelo y para alcanzar los objetivos y metas previstos en las estrategias. Mantener el orden interno es competencia exclusiva y excluyente del Ministerio del Interior y comprende, entre otras, la lucha contra el tráfico ilícito de drogas.

76 ALBÁN PERALTA, Walter, "La corrupción. Condiciones para una estrategia eficaz contra la corrupción". *Brújula*, PUCP, octubre de 2007.

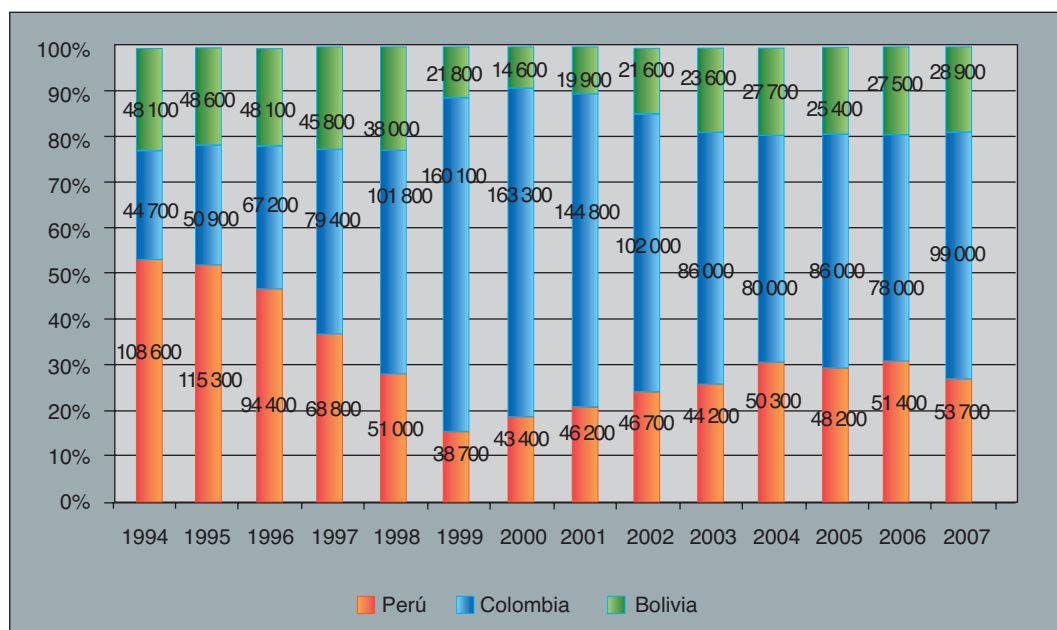
Cuadro 3.5
Resultados de la lucha antidrogas

Ítem	Período agosto 2006-septiembre 2010
Operativos policiales	52 724
Intervenidos	51 936
Droga decomisada (kg)	112 981
Laboratorios de clorhidrato de cocaína destruidos	4 797
Pozas de maceración para pasta básica de cocaína	9 073
Insumos químicos fiscalizados (kg)	2 602 494
Incautaciones de bienes	1 938
Erradicación de planta de coca (ha)	46 182

Fuente: DIRANDRO-PNP
Elaboración: Ministerio del Interior

El Perú es uno de los principales productores de hoja de coca y de amapola en forma ilícita, así como también productor y exportador de pasta básica, clorhidrato de cocaína y látex de opio. Un 35% de la droga producida en el Perú es enviada a Estados Unidos, otro 60% a México con destino final a Europa y Asia, y el resto se dirige al consumo interno y de países sudamericanos como Argentina, Brasil y Chile.

Gráfico 3.3
Superficie cultivada de coca en el Perú, Colombia y Bolivia (Hectáreas)

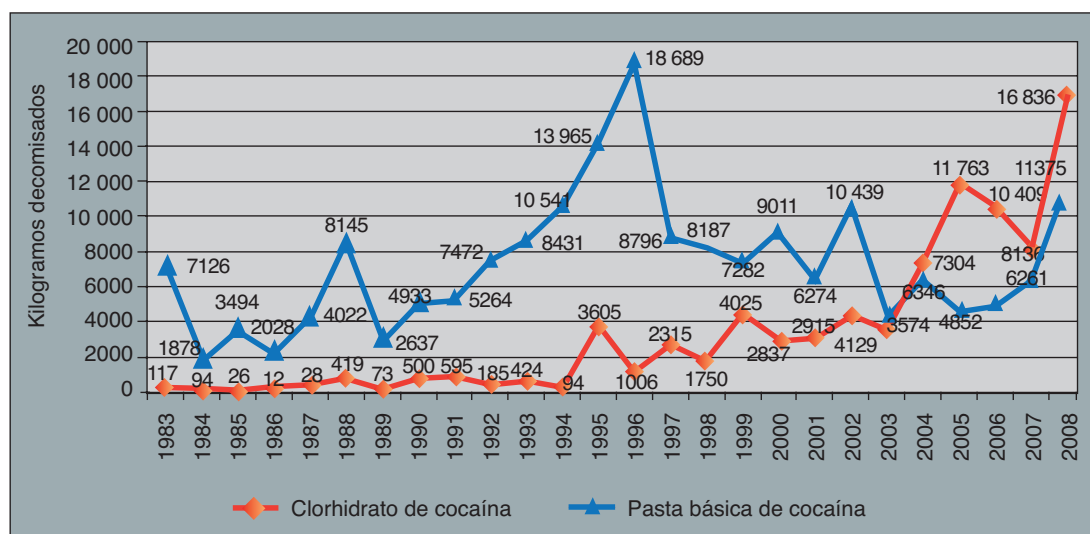


Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Informe Mundial sobre las Drogas 2009*, p. 64.
Elaboración: CEPLAN

De acuerdo con el Informe Mundial sobre las Drogas 2009 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el Perú continúa siendo —con 56 100 hectáreas sembradas— el segundo país con el mayor cultivo de coca. El primer lugar lo ocupa Colombia con 81 000 hectáreas y el tercero Bolivia, con 30 500 hectáreas. En el año 2008, la producción estimada de cocaína en el mundo disminuyó en un 15%, sobre todo porque la fuerte reducción de la producción de cocaína en Colombia (28%) no fue compensada por el incremento en Bolivia y el Perú, de 6% y 4% respectivamente. El gráfico 3.3 registra la evolución de la superficie cultivada de coca en el Perú, Colombia y Bolivia.

La expansión de los cultivos ilegales de coca se produce tanto en los valles que el narcotráfico ha utilizado en los últimos treinta años, como en nuevas zonas. Por un lado, la cuenca del Huallaga, algunas zonas de las regiones de Huánuco, San Martín y Ucayali; y los valles de los ríos Apurímac y Ene (VRAE), ubicados en los límites de Ayacucho, Cusco y Junín. Por otro lado, los valles de San Gabán, Alto Inambari y Tambopata en Puno; Quillabamba, Yanatile y Kosñipata, en Cusco; Putumayo en Loreto, y Ongón, Patay y Gran Chimú en La Libertad.

Gráfico 3.4
Droga decomisada en el Perú, 1983-2008



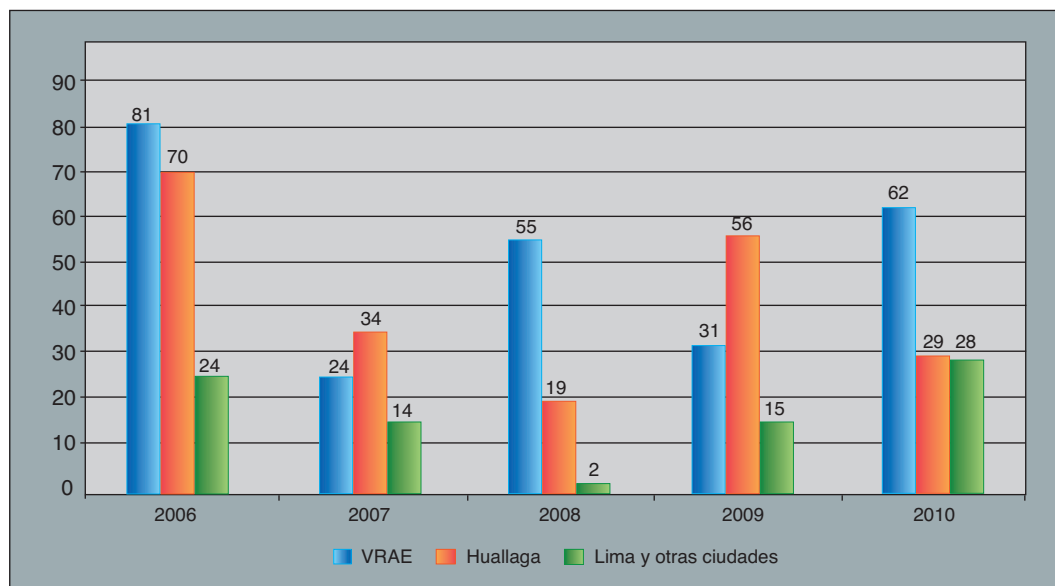
Fuentes: INEI, *Perú, Compendio Estadístico 2009*, tomo 1, p. 530; Ministerio del Interior, Oficina de Planificación. Elaboración: CEPLAN

Lucha antiterrorista

En su Resolución 1566 (2004), el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas considera como actos de terrorismo aquellas acciones, actos criminales, incluso contra civiles, cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes con el propósito de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de realizarlo.

En el Perú, la violencia terrorista fue iniciada por las bandas armadas de Sendero Luminoso (SL) y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) en el primer lustro de la década de 1980. Las acciones terroristas atentan directamente contra la seguridad nacional y la

Gráfico 3.5
Acciones terroristas desde 2006 a 2010



Fuente: DIRCOTE PNP-EM-EST. Elaboración: Ministerio del Interior

governabilidad, y son una amenaza que causa un gran daño a la población en su conjunto y a la economía nacional, pues no solo destruyen la propiedad estatal y privada sino que propician la fuga de capitales e impiden la inversión extranjera. El terrorismo es un riesgo para la convivencia de la sociedad y la gobernabilidad. Por ello, desde el Estado se viene aplicando una estrategia contraterrorista con los medios legales que otorga la Constitución. De esta manera, el número de acciones terroristas se ha reducido de 175 en el año 2006 a 135 en el 2010.

En el Perú, los rezagos del terrorismo aún mantienen una actividad influyente y peligrosa en las zonas declaradas en estado de emergencia, como las del valle del Huallaga y el VRAE, donde realizan acciones armadas contra las fuerzas del orden y su permanencia se ve favorecida por la ausencia de organismos del Estado y por tratarse de territorios agrestes y alejados.

En los últimos años, SL se ha convertido en una organización delictiva que obtiene recursos protegiendo a organizaciones y carteles del tráfico ilícito de drogas y extorsionando a empresarios. El Estado, entre otras funciones y responsabilidades, debe garantizar la paz social y el control de todo tipo de violencia. Ello demanda políticas claras, integrales, de orden económico, social, cultural y de gestión estratégica. Toda medida para enfrentar la violencia y la criminalidad debe partir de la premisa de que esta tiene que ser multidisciplinaria e intersectorial, e involucrar a todas las fuerzas representativas de la nación, de manera de promover una cultura de paz, seguridad, tranquilidad y desarrollo humano sostenible.

3.3. RELACIONES EXTERIORES

La política exterior del Perú está orientada a contribuir al cumplimiento del logro de los objetivos de desarrollo económico nacional así como la erradicación de la pobreza, la

exclusión y la desigualdad social. Para tal efecto, promueve una inserción competitiva de nuestra economía en los mercados mundiales y el fortalecimiento del entendimiento político, así como una mayor presencia en el sistema internacional. Debe tenerse en cuenta que el crecimiento sostenido del Perú y el buen manejo económico, así como la estabilidad política y la plena vigencia de un sistema democrático, han sentado a su vez las bases para un mejor posicionamiento del Perú.

Igualmente, la política exterior está destinada a garantizar y preservar la soberanía del Estado, la integridad del territorio nacional, incluido el dominio marítimo y aéreo y sus derechos en la Antártida, así como el bienestar de su población sobre la base de su sustento histórico y la plena observancia de los tratados de los que el Perú es parte conforme al derecho internacional.

El Perú promueve los objetivos de unidad e integración en América Latina, y particularmente los procesos de integración y cooperación en los espacios sudamericano, andino y amazónico. Asimismo, está abocado al diseño y ejecución en forma concertada de una política de desarrollo y de interconexión física sudamericana. El carácter polivalente del territorio peruano —marítimo, andino y amazónico— define las esferas inmediatas de nuestra política exterior. El territorio y su historia son la base de sus relaciones de asociación preferencial y estratégica e integración fronteriza con los países vecinos.

Las características geoestratégicas de nuestra vecindad y la gravitación global del Brasil hacen excepcionales las condiciones para una integración binacional con dicho país. El Perú debe cumplir un rol protagónico, juntamente con Brasil, en el desarrollo de la integración física sudamericana en el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). En este ámbito, destaca la puesta en marcha del Programa de Apoyo al Intercambio Comercial entre ambos países en el Área de Influencia del Eje Vial Amazonas Norte y la Interoceánica Sur. Igualmente, el Perú participa activamente en las reuniones de los grupos técnicos de los otros ejes viales, a fin de registrar los avances y dificultades en el desarrollo de la integración física. En el plano bilateral con el Brasil, se continúa con el afianzamiento y profundización de los vectores principales de la “Alianza Estratégica”, con énfasis en importantes áreas como el desarrollo fronterizo, la integración física fluvial, aérea y terrestre, la integración energética y la profundización del comercio en inversiones.

Con Ecuador, las relaciones han alcanzado un excelente nivel, hecho que se refleja en los avances sustantivos que ambos países vienen logrando en los diversos ámbitos de la relación bilateral, entre ellos: la integración y el desarrollo fronterizos, la cooperación, la seguridad y la confianza mutua, la promoción de las inversiones y el intercambio y difusión culturales.

Con Bolivia, mantenemos relaciones estables y con proyección a mejorar en áreas claves como la integración fronteriza. Al respecto, se viene trabajando en una agenda de veinte puntos con miras a profundizarla.

Con Chile, se trabaja una agenda positiva y constructiva que privilegia la integración y cooperación en ámbitos como el político, comercial, de inversiones, entre otros.

Con Colombia, existe un fluido diálogo en los sectores Defensa e Interior, así como en cooperación judicial, con reuniones periódicas de ministros de Estado y mecanismos de consulta y coordinación política.

El Perú está fortaleciendo sus vínculos con Estados Unidos y la Unión Europea, tanto en el entendimiento político como en el desarrollo económico-comercial, constituyéndose en nuestros principales socios comerciales, cooperantes e inversionistas de capital. Asimismo, tiene gran importancia ampliar los vínculos con Rusia, China y los países de la Cuenca del Pacífico.

El Perú es miembro del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) y participa activamente en este espacio orientado a la promoción y facilitación del comercio y las inversiones de los países que lo integran y caracterizado por ser el de mayor dinamismo económico mundial.

A fin de defender los intereses nacionales, el Perú despliega una política exterior orientada a fortalecer las normas y principios del Derecho Internacional Público y en favor del multilateralismo, participando activamente en el tratamiento de los temas de la agenda del sistema internacional en foros y organismos internacionales, en especial de promoción de los valores de la democracia, los derechos humanos y sobre las nuevas amenazas como el tráfico ilícito de drogas, la criminalidad internacional organizada, la lucha contra la corrupción, el cambio climático, el terrorismo, etc.

El Perú desarrolla una política migratoria de asistencia y protección de sus comunidades en el exterior, fomentando programas de vinculación nacional y cultural, y potenciando su contribución al desarrollo nacional, para lo cual es prioritario la negociación y la observancia de convenios internacionales, la optimización de los servicios consulares y la organización de nuestras comunidades fuera del país.

3.4. SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL

El Perú tiene como objetivo desarrollar una política de seguridad en el ámbito hemisférico y promover una política de paz y seguridad en el ámbito regional, a fin de establecer un sistema de seguridad cooperativa que permita evitar conflictos armados, reducir el armamentismo y reorientar los recursos nacionales a la lucha contra la pobreza, consolidando una zona de paz sudamericana y contribuyendo así a un clima de paz y seguridad mundial. El logro de estos objetivos facilitará la creación de un ambiente de estabilidad política y de fomento de la confianza necesaria para el desarrollo social de nuestros países.

No obstante, el Estado peruano, en su proceso de desarrollo y consolidación, se mantiene alerta y preparado para hacer frente a las amenazas contra la nación y garantizar así su seguridad, condición indispensable para lograr el desarrollo y alcanzar sus objetivos. Los requerimientos de la seguridad y defensa del Estado deben ser satisfechos en concordancia con el desarrollo nacional, siendo el Estado promotor y regulador del desarrollo.

La sociedad peruana no tiene una adecuada conciencia de la seguridad y considera a la defensa como una tarea exclusiva de las Fuerzas Armadas. Asimismo, cree que la defensa nacional no es prioritaria y no ve con claridad la relación existente entre la defensa y el desarrollo. Por ello, es necesario fortalecer el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, cuyas funciones están orientadas a garantizar la seguridad nacional mediante la concepción, planeamiento, dirección, preparación, ejecución y supervisión de la defensa nacional, teniendo como base fundamental la educación, que en materia

de seguridad y defensa nacional es obligatoria en todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional.

Mientras tanto, la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas no se encuentra en un nivel óptimo debido a la obsolescencia de los equipos, la falta de programas de renovación y los bajos niveles de alistamiento. Existen avances al respecto, como la ejecución del Núcleo Básico de Defensa, que cubre parte de las necesidades operativas de las Fuerzas Armadas y ha permitido mejorar los niveles de control y vigilancia de los espacios aéreo, marítimo y terrestre, y se requiere su continuación.

3.5. OBJETIVOS, LINEAMIENTOS, PRIORIDADES, METAS, ACCIONES Y PROGRAMAS ESTRATÉGICOS

A. OBJETIVO NACIONAL: Estado democrático y descentralizado que funciona con eficacia, eficiencia y articuladamente entre sus diferentes sectores y los tres niveles de gobierno al servicio de la ciudadanía y el desarrollo, garantizando la seguridad nacional

Este objetivo implica lograr que el Estado se oriente al servicio de los ciudadanos y la promoción del desarrollo, y que el ejercicio de la función pública sea eficiente, democrático, transparente, descentralizado y participativo, en el marco de una ciudadanía ejercida a plenitud por las personas.

La estrategia para alcanzar este objetivo en un mundo globalizado implica efectuar una profunda reforma del Estado para mejorar la calidad de los servicios que presta a la ciudadanía, lo cual requiere una reforma de las entidades públicas y una mejora sustancial de los servidores y funcionarios públicos, así como de su rol de promoción del desarrollo, en el marco de una gestión pública concertadora y participativa. Igualmente, implica una política exterior para la paz, la integración y la democracia global. Por democracia global se entiende la participación de nuestro país en la comunidad mundial anteponiendo los objetivos nacionales, efectuando alianzas estratégicas regionales y subregionales, y acuerdos de integración y concertaciones que permitan diseñar un ordenamiento legal internacional beneficioso para el conjunto de los países. Esto incluye la reforma y modernización del Estado mediante mecanismos como el planeamiento estratégico, el gobierno electrónico, la participación ciudadana, la vigilancia ciudadana y la rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno.

El Estado se mantiene alerta y preparado para afrontar con rigor las tendencias negativas que pudieran afectar el normal desenvolvimiento de sus acciones orientadas a promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la nación. En esa perspectiva, el Estado garantiza la seguridad de la nación mediante el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional. La defensa nacional permite lograr la seguridad nacional, la que se fortalece con la dimensión humana, el respeto a la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como con la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza.

B. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

Reforma del Estado

1. Reformar la administración del Estado para mejorar su capacidad de gestión en los niveles nacional, regional y local, asegurando su presencia en todo el territorio del país e incrementando la cobertura, eficiencia y calidad de sus servicios y la celeridad en la atención de trámites.
2. Revalorar y fortalecer la carrera pública promoviendo el alto rendimiento profesional sustentado en competencias técnicas y personales con solvencia moral, mediante el establecimiento de un nuevo servicio civil y una gerencia pública meritocrática eficiente y con vocación de servicio.
3. Promover el sistema nacional y regional del gobierno electrónico para mejorar la eficiencia y calidad de la gestión pública.

Gobernabilidad

1. Impulsar los mecanismos de participación ciudadana en las decisiones públicas, afianzando su capacidad de fiscalización y garantizando la transparencia de la información pública y la rendición de cuentas en todas las instancias de gobierno.
2. Generalizar la planificación participativa y concertada en todos los niveles de gobierno sobre la base de una visión compartida de futuro, de forma tal que se logre la cohesión social necesaria para alcanzar los objetivos de desarrollo en el mediano y largo plazo.
3. Prevenir y manejar los conflictos sociales priorizando los mecanismos de diálogo y negociación, asegurando el respeto de la ley y la autoridad del Estado.
4. Luchar contra la corrupción en el país, en todos los niveles de gobierno.
5. Promover que las relaciones sociales y económicas del país estén regidas por reglas justas y predecibles.
6. Manejar posibles acontecimientos no pacíficos o inconstitucionales que afecten la gobernabilidad en el marco del respeto del Estado de derecho. Esto incluye el terrorismo y la violencia por motivaciones políticas.
7. Fortalecer la capacidad y credibilidad del Estado en la protección del patrimonio cultural nacional y el mantenimiento del orden público, respetando los derechos ciudadanos.
8. Garantizar la presencia efectiva de los organismos del Estado en las zonas donde hay actividades de tráfico ilícito de drogas y de violencia terrorista, propiciando su eliminación.

Relaciones exteriores

1. Desarrollar una política exterior que garantice la soberanía, la independencia y la integridad del territorio nacional, incluido el dominio marítimo y aéreo y sus derechos en la Antártida, sobre la base de su sustento histórico y de su naturaleza como país marítimo, andino y amazónico.
2. Promover los objetivos de unidad e integración en América Latina y particularmente los procesos de integración andina y sudamericana. Diseñar y ejecutar

en forma concertada una política de desarrollo e integración fronteriza y de interconexión física sudamericana.

3. Fortalecer los lazos bilaterales de entendimiento político y las relaciones económico-comerciales con los países vecinos y el MERCOSUR como socios estratégicos.
4. Fortalecer una política de seguridad en el ámbito hemisférico y promover una política de seguridad y defensa en el ámbito regional, a fin de establecer un sistema de seguridad cooperativa que permita evitar conflictos armados, reducir el armamentismo y reorientar los recursos hacia el desarrollo social, consolidando una zona de paz sudamericana.
5. Fortalecer la presencia del Perú en el sistema internacional dentro del marco de las normas y principios de Derecho Internacional, y ampliar los vínculos políticos y económico-comerciales de las inversiones y el turismo, y los científico-tecnológicos, especialmente con Estados Unidos, la Unión Europea, Rusia, China y los países de Asia y la Cuenca del Pacífico, a través del Foro de Cooperación América del SUR - África (ASA) y de la Cumbre de América del Sur-Países Árabes (ASPA).
6. Participar activamente en el tratamiento de los temas de la agenda del sistema internacional en foros y organismos internacionales, en especial los relativos a las nuevas amenazas como el tráfico ilícito de drogas, la criminalidad internacional organizada, la lucha contra la corrupción, el cambio climático, el terrorismo, etc.
7. Desarrollar una política migratoria y de protección de las comunidades peruanas en el exterior.

Seguridad y defensa nacional

1. Garantizar la plena operatividad de unas Fuerzas Armadas orientadas a la disuasión, defensa y prevención de conflictos, así como al mantenimiento de la paz y su proyección internacional en coordinación con la acción diplomática.
2. Impulsar la enseñanza de los conceptos de seguridad nacional en todos los niveles del sistema educativo nacional.
3. Garantizar la presencia efectiva del Estado en las zonas susceptibles a la violencia terrorista y al tráfico ilícito de drogas.
4. Proteger y conservar la Antártida, el medio ambiente, el desarrollo de la Amazonía y la integración nacional.
5. Optimizar el funcionamiento del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional para defender los intereses permanentes del Perú.

C. PRIORIDADES

1. Reforma del Estado.
2. Recuperación de la credibilidad del Estado.

3. Alianza estratégica con Brasil.
4. Operatividad y eficacia del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional.

D. OBJETIVOS ESPECÍFICOS, INDICADORES, METAS Y ACCIONES ESTRATÉGICAS

Objetivo específico 1: *Agilidad, transparencia y eficacia de la administración pública en todos sus niveles, al servicio de los derechos de las personas en general y de los emprendedores e inversionistas en particular, con revaloración de los servidores y funcionarios públicos*

a. Indicadores y metas

N°	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta al 2021
1	Efectividad gubernamental	Es el resultado de 19 indicadores que miden, entre otros: la calidad de los servicios públicos, la capacidad de la administración pública y su independencia de las presiones políticas, además de la calidad de la formulación de políticas.	Banco Mundial, Governance Matters	(2008) 46,4 (ranking de 0 a 100, donde 0 es peor y 100 es mejor)	s. i.	Alcanzar al primero de América Latina 84,8
2	Calidad regulatoria	Es el resultado de 17 indicadores que miden, entre otros: la capacidad del gobierno para establecer políticas y reglamentaciones acertadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.	Banco Mundial, Governance Matters	(2008) 62,3 (ranking de 0 a 100, donde 0 es peor y 100 es mejor)	s. i.	Alcanzar al primero de América Latina 92,8

b. Acciones estratégicas

Identificar las prioridades y necesidades en la asignación de los recursos públicos, mejorando la eficiencia y la calidad de la inversión pública y del gasto social.
Potenciar las oficinas de planeamiento y presupuesto implementando la gestión por resultados y articulando las políticas nacionales entre los diferentes niveles de gobierno mediante la armonización de la normativa necesaria.
Fomentar la práctica de la ética en la función pública, promoviendo valores como la honestidad, la veracidad, la transparencia, la rendición de cuentas, el respeto a la ley, la subsidiariedad y la solidaridad.

▶▶ Fortalecer el proceso de implementación del Nuevo Código Procesal Penal, afianzando su aplicación progresiva a nivel nacional de manera eficiente y eficaz.

Delimitar las funciones y competencias y establecer los mecanismos de coordinación y articulación entre las entidades de la administración pública para el funcionamiento democrático, transparente e integrado del Estado a nivel nacional, regional y local, orientado a la atención de las demandas de la población.

Establecer e implementar los mecanismos para el ejercicio pleno de las rectorías en las políticas públicas, priorizando los temas sustantivos para el desarrollo del país.

Efectuar el inventario de procedimientos administrativos y la clasificación por sectores, niveles de gobierno, políticas nacionales, clima de negocios y otros de relevancia para el desarrollo nacional, y revisarlo y actualizarlo de manera permanente para asegurar su eficacia y eficiencia.

Identificar los casos en que se requiere la simplificación de los procedimientos por sectores, niveles de gobierno y otros grupos de interés identificados, priorizando los más frecuentes y aquellos de impacto en la mejora del clima de negocios.

Aplicar tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para optimizar los procedimientos administrativos, e integrar los diferentes sistemas y canales de información y comunicación sectoriales e institucionales de los tres niveles de gobierno en beneficio de los ciudadanos.

Instaurar mecanismos para potenciar las capacidades de los recursos humanos de la administración pública, la simplificación de procedimientos, la coordinación y articulación de intervenciones y la atención al ciudadano, en el marco del cumplimiento de los principios de ética y rendición de cuentas.

Establecer el régimen del servicio civil basado en la gestión por competencias y los principios de servicio al ciudadano, ética y rendición de cuentas, priorizando su implementación en las entidades responsables de los asuntos sustantivos para el desarrollo del país.

Aprobar la Ley del Servicio Civil y capacitar a los servidores y funcionarios públicos en forma permanente para el desempeño eficaz y eficiente de sus funciones.

Objetivo específico 2: *Participación equitativa y eficiente de los ciudadanos en los procesos de democratización política, toma de decisiones públicas y descentralización institucional para el desarrollo del país, a fin de asegurar su confianza en las instituciones públicas y la gobernabilidad en los distintos niveles de gobierno*

a. Indicadores y metas

N°	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
3	Voz y rendición de cuentas	Es el resultado de 21 indicadores, entre los cuales se incluye la medida en que los ciudadanos pueden participar en la elección de su gobierno, la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad de prensa	Banco Mundial, <i>Indicadores Mundiales de Buen Gobierno</i>	(2008) 49 (<i>ranking</i> de 0 a 100, donde 0 es peor y 100 es mejor)	s. i.	Alcanzar al primero de América Latina 81,3

N°	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
4	Estado de derecho	Es el resultado de 26 indicadores, entre los que se incluye el grado de confianza de los agentes en las reglas sociales y su nivel de acatamiento, incluidos la calidad del cumplimiento de los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como el riesgo de que se cometan delitos.	Banco Mundial, <i>Indicadores Mundiales de Buen Gobierno</i>	(2008) 25,8 (<i>ranking</i> de 0 a 100, donde 0 es peor y 100 es mejor)	s. i.	Alcanzar al primero de América Latina 88
5	Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)	Encuestas a expertos y empresarios	Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción	(2009) 3,7 (escala de 0 a 10, donde 0 significa altos niveles de corrupción y 10 baja corrupción)	s. i.	Alcanzar al primero de América Latina 6,7

b. Acciones estratégicas

Desarrollar competencias en la ciudadanía para su participación en la actuación del Estado, la formulación de las políticas públicas y la vigilancia del logro de resultados.
Desarrollar y ampliar los mecanismos de participación ciudadana y consulta pública en las decisiones de los tres niveles de gobierno mediante la mejora de los procesos y mecanismos de planificación participativa y concertada, el presupuesto participativo, la transparencia y el acceso a la información.
Promover la asociación y colaboración de los sectores público y privado en la implementación y evaluación de las políticas públicas.
Diseñar mecanismos sencillos, transparentes y éticos para la participación del sector privado (inversionistas, ONG, organismos supranacionales, etc.) en la gestión pública.
Reforzar el Consejo de Coordinación Intergubernamental y los contrapesos institucionales para asegurar la adecuada formulación e implementación de las políticas públicas.
Fortalecer la acción parlamentaria (producción de leyes, mantenimiento de representatividad y rendición de cuentas a electores) y la de los consejos de coordinación regionales y locales.
Revisar y adecuar el marco legal del sistema de representación política para una representación más democrática. Reforzar y promover la institucionalidad de los mecanismos y espacios de participación ciudadana inclusiva en la actuación del Estado, para la definición de sus demandas en la formulación de las políticas públicas y el control social de la gestión pública.
Incrementar la eficacia de los mecanismos de control interno en la administración pública para enfrentar la corrupción.
Establecer incentivos y sanciones para reducir la corrupción de la policía y demás agentes públicos, así como la denuncia de los privados que induzcan a la corrupción.

▶▶

Fortalecer los mecanismos de gestión de conflictos y de diálogo entre el Estado y la sociedad civil.
Aplicar un enfoque preventivo para el manejo de los conflictos sociales y evitar su conversión en conflictos activos.
Mejorar la normativa sobre derechos de los ciudadanos frente a las intervenciones privadas como consecuencia del desarrollo de las actividades económicas.
Fortalecer la capacidad de la Policía Nacional del Perú para asegurar el orden público y sancionar efectivamente las infracciones de la ley por parte de grupos violentos.
Asignar los recursos adecuados para combatir el tráfico ilícito de drogas y el terrorismo.

Objetivo específico 3: Fortalecimiento de la paz y la seguridad internacional, la integración y la cooperación fronteriza, subregional, regional y hemisférica, así como la asistencia y protección a los peruanos en el exterior

a. Indicadores y metas

N°	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
6	Desarrollo de zonas de frontera	Número de regiones de frontera que han realizado estudios de zonificación y ordenamiento territorial / Número de regiones de frontera del país	Ministerio de Relaciones Exteriores, gobiernos regionales de los departamentos de frontera	40%	s. i.	100%
7	Acciones político-diplomáticas bilaterales	Número de tratados, acuerdos, memorandos suscritos con otros países	Ministerio de Relaciones Exteriores	900	s. i.	1800
8	Acciones político-diplomáticas multilaterales	Número de tratados, acuerdos, memorandos suscritos con organismos multilaterales relacionados con acciones de paz y desarrollo	Ministerio de Relaciones Exteriores	430	s. i.	600
9	Recaudación por legalizaciones en los consulados	Número de legalizaciones solicitadas por los peruanos en el exterior / Número total de peruanos registrados en el consulado	Ministerio de Relaciones Exteriores	840 000	s. i.	1 020 000

b. Acciones estratégicas

Diseñar y ejecutar en forma concertada una Estrategia Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos.
Continuar impulsando vigorosas relaciones con nuestros vecinos, basadas en acuerdos políticos, económicos, comerciales y culturales.
Avanzar en el proceso de interconexión física sudamericana.
Concluir la cartografía del territorio nacional.
Desarrollar una asociación estratégica mutuamente beneficiosa con Estados Unidos de América, Canadá y la Unión Europea.
Consolidar una mayor presencia del Perú en el Asia Pacífico, fortalecer la vinculación política y económica con los principales países de dicha región y el Foro de Cooperación Económico Asia Pacífico.
Impulsar una mayor presencia del Perú en otros espacios regionales como el golfo Árabe a través de la Cumbre América del Sur - Países Árabes (ASPA).
Fortalecer la presencia activa y permanente del Perú en los foros y organismos internacionales de conformidad con los intereses de la política exterior.
Establecer un sistema de seguridad colectiva regional mediante el desarrollo de medidas de fomento a la confianza mutua.
Participar en misiones u operaciones internacionales de mantenimiento de paz, ejercicios combinados y entrenamientos multinacionales.
Profundizar una política integral de gestión migratoria externa en defensa de los peruanos en el exterior que potencie su contribución al desarrollo nacional y promueve su vinculación e identidad nacional.
Consolidar la presencia activa y permanente del Perú en la Antártida en cumplimiento de las obligaciones emanadas de su condición de parte consultiva del Tratado Antártico y de los objetivos establecidos en la Política Nacional Antártica.

Objetivo específico 4: Plena operatividad del sistema de seguridad y defensa nacional orientado a la protección de nuestro territorio y para prevenir y/o enfrentar cualquier amenaza, preocupación y desafío que ponga en peligro la seguridad nacional

a. Indicadores y metas

N°	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
10	Capacidad de las Fuerzas Armadas para la seguridad y defensa del territorio nacional	Es el resultado de indicadores que miden, entre otros: el entrenamiento y operación de las Fuerzas Armadas, el mantenimiento y la capacidad operativa de los equipos militares, la vigilancia y el control del territorio nacional.	MINDEF	s. i.	s. i.	100%



N°	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
11	Participación de las Oficinas de Defensa Nacional en el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional	Número de dependencias públicas con Oficinas de Defensa Nacional implementadas	MINDEF	24	s. i.	52
12	Programas educativos sobre temas de seguridad y defensa nacional	Programas educativos ejecutados / Total de programas en temas de seguridad y defensa nacional	MINEDU	s. i.	s. i.	100%
13	Reducción de la superficie cultivada de hoja de coca	Superficie en hectáreas cultivadas de hoja de coca	Informe Mundial sobre Drogas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito	56 100 ha (2008)	61 000 ha (2008)	38 000 ha

b. Acciones estratégicas

Fortalecer y consolidar la estructura del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, de modo que garantice el control y la defensa de la soberanía del Perú en los espacios territorial, marítimo y aéreo, en la seguridad energética, seguridad hídrica, seguridad ambiental, seguridad alimenticia, entre otros, con la participación activa de los tres niveles de gobierno y la ciudadanía.
Incrementar la presencia efectiva del Estado en el territorio nacional para mantener un clima de paz, tranquilidad y seguridad en la población.
Involucrar a la sociedad en el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional para enfrentar las amenazas internas y aquellas denominadas “nuevas amenazas” de tipo transnacional, como el narcoterrorismo, y otras que puedan surgir.
Mejorar la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas del Perú hasta alcanzar un nivel de disuasión que garantice el control y la defensa de nuestra soberanía en los espacios territorial, marítimo y aéreo.
Mejorar la capacidad del Estado para enfrentar los desastres naturales.
Incorporar en los programas de educación básica y superior los conceptos y formas de operar de la seguridad y defensa, para generar conciencia en la población.

E. PROGRAMAS ESTRATÉGICOS

N°	PG/PY	Título	Ámbito	Descripción - Resultado esperado	Monto estimado (Mill. S./)
1	PG	Plan Maestro de Gobierno Electrónico	Nacional	Desarrollar los dieciséis proyectos de gobierno electrónico acordados con la República de Corea del Sur, a efectos de contar con un Estado moderno.	360
2	PY	Cartografía nacional	Nacional	Contar con información cartográfica estandarizada a nivel nacional.	240
3	PG	Nacionalidad y pertenencia	Nacional	Desarrollar la autoestima en la población y el sentido de pertenencia a una patria plurinacional. Desmitificación de antivalores heredados. Conciencia de la diversidad.	300
4	PG	Presencia institucional del Estado en fronteras: planes de acción directa en zonas críticas de frontera	Nacional fronterizo	Contar con unidades programáticas multisectoriales de cobertura plena de servicios sociales y administrativos integrados en zonas críticas de la frontera con Ecuador, Colombia, Brasil, Chile y Bolivia.	760
5	PG	Programa para el fortalecimiento del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional	Nacional	Contar con un sistema que funcione en óptimas condiciones y permita de manera proactiva la prevención de daños ocasionados por acción de la naturaleza, así como hacer frente a las nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos que requieren respuestas por parte del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional.	s. i.
6	PG	Programas para la pacificación de zonas convulsionadas por el conflicto armado y por el tráfico ilícito de drogas	Regiones de Huánuco, San Martín (Huallaga), Loreto, (Putumayo), Ayacucho, Huancavelica, Apurímac, Junín y Cusco	Promover el desarrollo económico y social en las zonas en conflicto armado y/o con tráfico ilícito de drogas, fortalecer la presencia del Estado en la frontera, la integración con el eje multimodal del Amazonas, mejorar las condiciones de vida de la población, asegurar la paz social y la seguridad ciudadana, así como la participación activa de la sociedad organizada.	s. i.

N°	PG/PY	Título	Ámbito	Descripción - Resultado esperado	Monto estimado (Mill. S./.)
7	PG	Programa para el núcleo básico de defensa	Nacional	Obtener un efectivo control del territorio nacional; seguridad, vigilancia y control del espacio aéreo, terrestre, marítimo, fluvial y lacustre; así como capacidad de respuesta esencial para actuar ante cualquier amenaza.	s. i.
8	PG	Programa para la reestructuración de las Fuerzas Armadas	Nacional	Permitirá disponer de Fuerzas Armadas profesionales, modernas, flexibles, eficientes, eficaces y que actúen conjuntamente, adecuadas a las necesidades de defensa actuales y con los elementos materiales necesarios para el cumplimiento de su misión constitucional y el papel asignado por el Estado.	s. i.
9	PG	Programa del Sistema de Vigilancia y Protección de la Amazonía	Amazonía	Programa que permitirá la conservación del medio ambiente y el desarrollo económico y social de la población que habita en la Amazonía peruana, protegiendo y vigilando desde el ámbito aeroespacial la extensa región amazónica y el Perú en general. Proporcionará información oportuna a los organismos del Estado a través de sensores y tecnologías de la información existentes y por adquirir.	1800
10	PY	Incremento de la capacidad operativa de la Fuerza Aérea del Perú (FAP) para la vigilancia de la Amazonía peruana desde el ámbito aeroespacial (SIVAN)	Amazonía	El SIVAN contribuirá al efectivo control, vigilancia y protección de la Amazonía peruana, permitiendo el combate contra el tráfico ilícito de drogas, el contrabando, las actividades terroristas, la degradación del medio ambiente, la deforestación y la reducción de la biodiversidad. Se desarrollará a través de los módulos de reconocimiento, la vigilancia meteorológica, la vigilancia territorial, la vigilancia del espectro electromagnético y la información general para incrementar los niveles de seguridad en la región amazónica.	2450

»

N°	PG/PY	Título	Ámbito	Descripción - Resultado esperado	Monto estimado (Mill. S/.)
11	PG	Programa de lucha contra la corrupción	Nacional	Establecerá nuevos mecanismos para la detección de actos de corrupción y el fortalecimiento de salas especializadas.	s. i.
12	PG	Programa de formación ciudadana en valores cívicos y principios éticos	Nacional	Busca fortalecer el respeto de los valores cívicos y los principios éticos en los diferentes grupos poblacionales, considerando la identidad de cada individuo, en la búsqueda de una mayor autoestima de la población.	s. i.
TOTAL					5910

Nota: PG= Programa; PY= Proyecto.

EJE ESTRATÉGICO 4: ECONOMÍA, COMPETITIVIDAD Y EMPLEO

El *Plan Bicentenario* sustenta una política económica estable y previsible que aliente el crecimiento económico sostenido mediante la inversión privada y pública en actividades generadoras de empleos dignos. De acuerdo con el *Plan Bicentenario*, son condiciones indispensables para este objetivo la reducción del subempleo y el desempleo, la mejora de la competitividad, la inversión y la presión tributaria, y la mayor estabilidad macroeconómica.

En el Perú, entre 1998 y 2008 ha descendido el porcentaje de subempleo y desempleo respecto del total de la PEA. El subempleo bajó de 50% a 46% de la PEA, mientras el desempleo se redujo del 6% al 4% de la PEA. Sin embargo, sigue siendo indispensable que baje todavía más. A su vez, el Perú ha mejorado su competitividad, pero mantiene como debilidad persistente un bajo índice de productividad per cápita. Actualmente el 68% de la PEA trabaja en empresas de no más de cinco trabajadores, en condiciones técnicas y productivas inferiores al promedio latinoamericano.

La tasa de inversión se ha elevado en los últimos quince años de un 20% de promedio respecto del PBI hasta un 25%, y muestra una tendencia a seguir mejorando. Sin embargo, los estándares tecnológicos y de productividad todavía no muestran una propensión suficientemente enérgica hacia la innovación y la competitividad con mayor valor agregado.

Aunque se ha mejorado el sistema de recaudación y se tiene un crecimiento regular de la presión tributaria (que permite prever y organizar la ejecución del gasto público), esta presión no alcanza un promedio que exceda el 15% como porcentaje del PBI y resulta insuficiente para equiparar la disponibilidad de gasto público de los países líderes del continente.

La dinámica positiva de las exportaciones y la balanza de pagos se ha traducido en un aumento constante de las reservas internacionales netas, cuyo nivel es superior a los US\$ 31 000 millones desde el año 2008. No obstante, persiste cierta vulnerabilidad por el peso excesivo (67,6%) de las exportaciones de productos primarios minerales en la oferta exportadora total, cuya fluctuación de precios podría afectar las finanzas públicas. Son decisivas las estrategias que permitan diversificar la oferta exportadora con productos de mayor valor agregado.

Todos estos indicadores deben ser mejorados en forma sistemática mediante programas apropiados que permitan lograr el objetivo estratégico de la alta competitividad con mejores niveles de empleo, basada en una estructura productiva diversificada, competitiva, sostenible y con alto valor agregado.

La modernización económica inclusiva es una aspiración de todas las naciones en desarrollo. Ello implica alcanzar un estilo de crecimiento económico que genere bienestar mediante la creación masiva de empleos dignos. En esta sección se abordará el análisis de la situación económica actual y la tendencia del desarrollo, mostrando con particular énfasis la dinámica del PBI per cápita y del empleo juntamente con los factores clave que determinan y condicionan su desempeño. Los factores clave asociados al crecimiento sostenido del PBI con alto contenido de empleo son: la inversión, la productividad del trabajo, el capital humano (educación superior, porcentaje de empleo industrial), el capital natural, el tamaño del mercado interno y la participación en el comercio internacional.

A estos factores se debe agregar la manera como el país administra las megatendencias, el inminente desplazamiento del poder económico mundial hacia el continente asiático, los desarrollos demográficos, el progreso de la ciencia, las primeras manifestaciones de los efectos del cambio climático (en unos casos con efectos positivos y en otros con restricciones), examinando la competitividad internacional alcanzada, la democratización e institucionalización del país, la dotación de recursos naturales estratégicos y la logística disponible para convertirlos en fuente de acumulación y desarrollo del mercado interno y del bienestar.

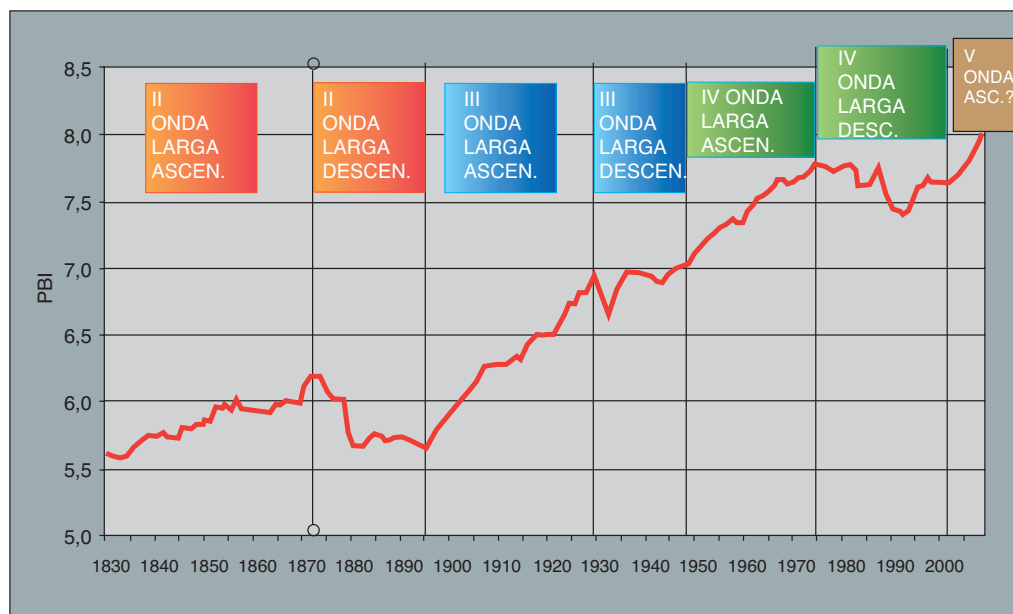
4.1. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EMPLEO

La economía de mercado conlleva ciclos de expansión y ciclos de estancamiento de largo plazo (periodos de 50 a 60 años), cuya característica más importante es la progresividad dado que el punto de partida de cada nuevo periodo de crecimiento siempre comienza desde un piso superior al precedente. Ello se debe a que en el periodo de transición hacia la reconstitución de una nueva era de progreso, en el periodo que Schumpeter denomina destrucción creativa, se finiquitan los productos y procedimientos obsoletos y se incuban otros productos y tecnologías, así como nuevos protagonistas sociales y empresas.

En la historia económica del Perú del siglo XX, el primer determinante del crecimiento fue la dinámica de la economía estadounidense. Sus ciclos afectaron los dinamismos productivos de América Latina y el Perú. Este es el caso de los ciclos expansivos de los periodos 1900-1930 y 1950-1975.

En el gráfico 4.1 se observa que el último periodo expansivo correspondió a los años 1950 y 1975. Sin embargo, de 1975 al 2005 no hubo prácticamente ningún crecimiento, y recién a partir del año 2006 se logró superar el pico histórico de 1975. La mezcla de inversión que caracterizó el periodo de la República Aristocrática (1900-1930) fue la instalación de la infraestructura vial y energética de cara a la integración del Perú a los mercados mundiales. Esta plataforma logística (y los remiendos efectuados a lo largo del siglo) virtualmente se agotó a principios del siglo XXI, cuando a la luz de la segunda modernización liberal actualmente vigente se evidencian las severas restricciones energéticas, viales, portuarias y de capital humano para acometer la modernización económica en forma plena e inclusiva.

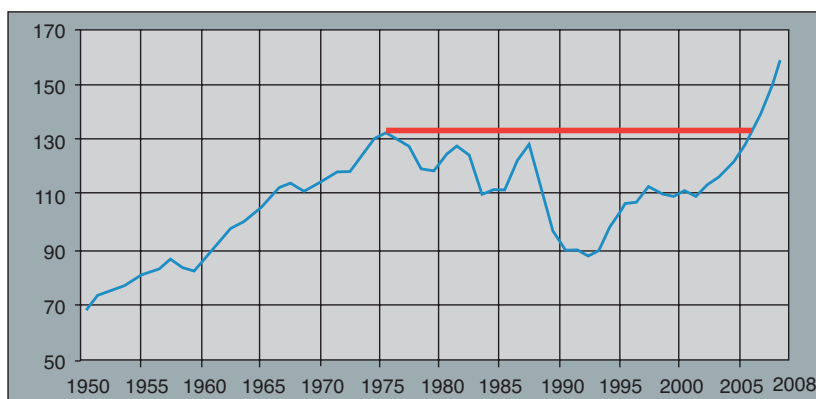
Gráfico 4.1
PBI per cápita en el Perú, 1830-2008
 (Precios del 2000, en escala logarítmica)



Fuente: SEMINARIO, Bruno y Nikolai ALVA, *Variables macroeconómicas y pronósticos. Perú 2021*. Lima: CEPLAN, Documento de Trabajo n.º 3, mayo 2010.

El gráfico 4.2 muestra la evolución del índice del PBI per cápita real tomando 1994 como año base. La línea roja indica el periodo de estancamiento, que abarca unos treinta años. El Perú dispone de información oficial de las cuentas nacionales recién desde el año 1950. Al analizar el periodo 1950-2008, se presentan tres etapas marcadas: entre 1950 y 1975, el PBI per cápita tuvo un crecimiento sostenido; sin embargo, de 1975 al 2005 prácticamente no hubo ningún crecimiento, y recién a partir del año 2006 se logró superar el pico histórico de 1975.

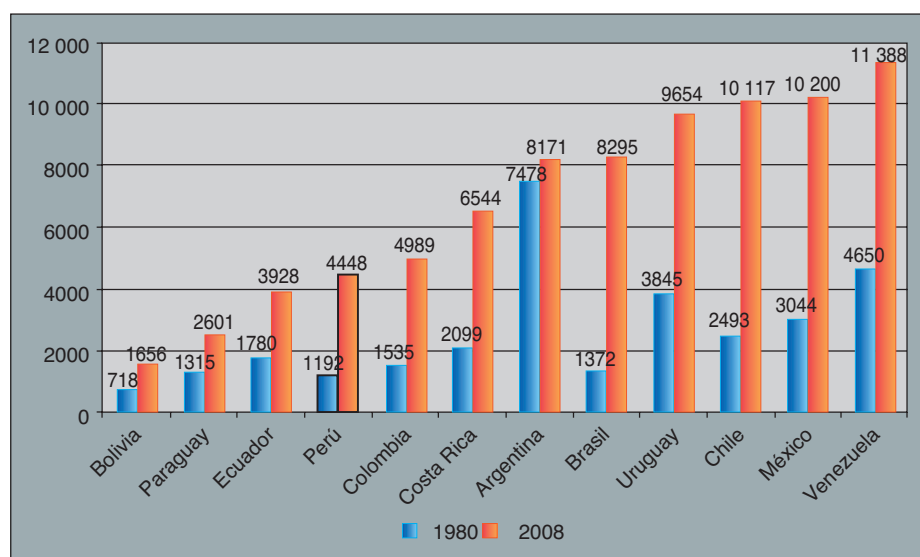
Gráfico 4.2
Evolución del índice del PBI per cápita real en el Perú, 1950-2008



Fuentes: INEI, "Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050", *Boletín de Análisis Demográfico* n.º 36, marzo de 2009; BCRP, datos del PBI.
 Elaboración: CEPLAN

La comparación mostrada en el gráfico 4.3 permite ubicar a nuestro país en la región de América Latina según el nivel del PBI per cápita. Entre 1980 y 2008 se observa un crecimiento significativo del PBI per cápita nominal en el Perú; no obstante, nos encontramos entre los países de ingreso medio en la región. Asimismo, se aprecia que el Perú superó a Paraguay y a Ecuador, lo que nos permitió reducir significativamente la brecha con Colombia. Sin embargo, los más exitosos en este periodo han sido Costa Rica, Brasil, Uruguay, Chile, México y Venezuela. En 1980, todos estos países se encontraban muy por debajo de Argentina y actualmente, con la excepción de Costa Rica, la superaron relegándola al sexto puesto por su nivel de ingresos.

Gráfico 4.3
Comparación internacional de la evolución del índice del PBI
per cápita en América Latina entre 1980 y 2008
(US\$ corrientes)

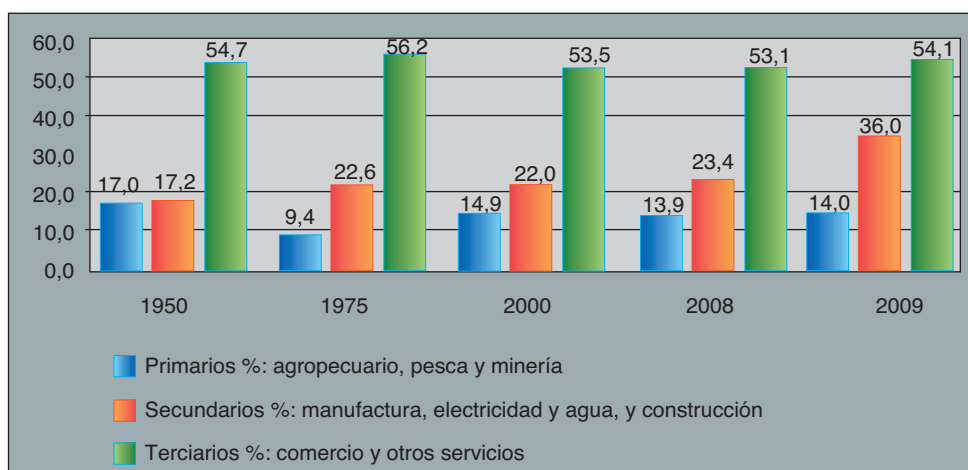


Fuente: Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook. Sustaining the recovery*. Washington, D. C.: FMI, 2009.
 Elaboración: CEPLAN

La economía necesita alcanzar determinadas condiciones para generar mayores tasas de crecimiento sostenible, pero que a la vez hagan posible el aumento de empleos de calidad y terminen de derrotar a la pobreza.

La agrupación de los sectores productivos en primarios, secundarios y terciarios permite apreciar el relativo bajo nivel de las actividades de transformación y creación de mayor valor agregado (secundarias) en la estructura económica del Perú, las que juntamente con los servicios generan la mayor cantidad de fuentes de trabajo. Esta estructura ha variado relativamente poco desde 1975, a pesar de que hacia ese año la participación de los sectores secundarios se había incrementado, mientras que las actividades del sector primario se habían reducido. Como se aprecia en el gráfico 4.4, la participación de los sectores primarios se incrementó posteriormente.

Gráfico 4.4
Participación en el PBI por tipo de actividad en el Perú
(Soles de 1994)



Nota: Por simplicidad, en el gráfico se ha omitido la contribución de los impuestos y derechos de importación al PBI.

Fuente: BCRP

Elaboración: CEPLAN

En el cuadro 4.1 se evidencia que entre los años 1981 y 2007 la PEA de los sectores primarios sufrió una drástica disminución del 38,2% al 23,9%, lo que contrasta con el comportamiento del sector terciario, que pasó del 47,3% al 61,8%.

Por otro lado, en el sector agropecuario se encuentra cerca de una cuarta parte de la PEA total, por encima del promedio de América Latina y el Caribe, donde representa solo el 19,6%, mientras que en las economías desarrolladas apenas el 4,2% de la PEA se dedica a esta actividad. Ello evidencia el bajo nivel tecnológico alcanzado por este sector en el Perú y explicaría su bajo rendimiento en general.

Cuadro 4.1
Estructura de la PEA y PBI por ramas en el Perú
(Porcentajes)

PBI por ramas de actividad	1981		1993		2007	
	PEA	PBI	PEA	PBI	PEA	PBI
Agricultura y pesca	36,4	6,5	27,5	8,5	22,6	9,3
Minería e hidrocarburos	1,8	5,6	1,0	4,4	1,3	6,5
Industria manufacturera	10,5	15,8	10,8	16,1	8,9	17,3
Electricidad, agua	0,3	2,0	0,3	1,9	0,2	2,3
Construcción	3,7	4,1	3,5	4,0	5,3	6,2
Comercio	12,0	15,0	17,7	14,5	17,8	16,2
Servicios	35,3	51,0	39,2	50,6	44,0	42,4
Total	100	100	100	100	100	100

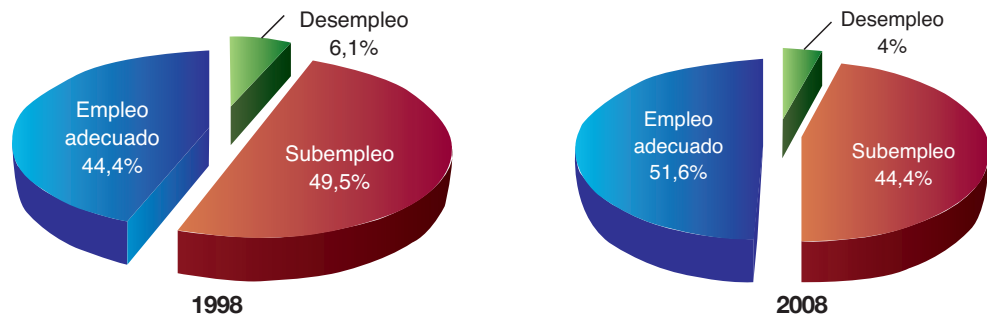
Nota: Los porcentajes para el año 2007 no suman exactamente 100% debido al redondeo.

Fuente: INEI, Censos de Población 1981, 1993 y 2007.

Elaboración: CEPLAN

En el Perú, el principal problema del empleo es el subempleo. Los datos disponibles muestran que en el año 1998 el subempleo afectaba al 49,5% de la PEA, mientras que el desempleo abierto llegaba al 6,1%. Esto significa que menos de la mitad de la PEA se encontraba adecuadamente empleada (44,4%). En el año 2009, la situación había mejorado debido a que el empleo adecuado aumentó a 51,6%, mientras que el desempleo y subempleo disminuyeron en 2% y 5% respectivamente.

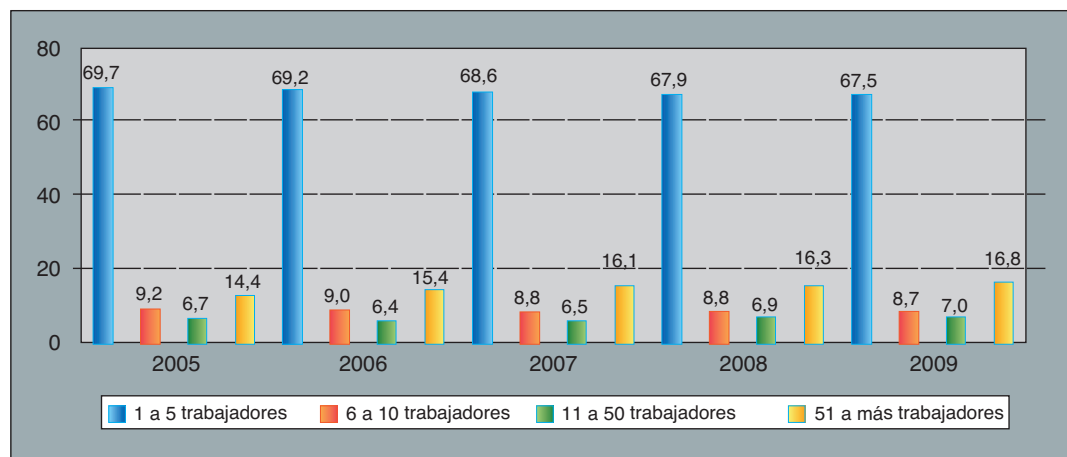
Gráfico 4.5
Distribución de la PEA en el Perú según niveles de empleo, 1998 y 2009
(Porcentajes)



Fuentes: Convenio MTPE; INEI, Encuesta Nacional de Hogares, III trimestre 1998. Encuesta Nacional de Hogares Sobre Condiciones de Vida y Pobreza, continua 2005-2009.
Elaboración: MTPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL)

Desde el año 2005 hasta el 2009, cerca del 70% de la población económicamente activa ocupada se ha concentrado en empresas que tienen de 1 a 5 trabajadores, con modalidades de empresas unipersonales o autoempleo, aunque se percibe un leve proceso de formalización del sector. En ese mismo lapso, el empleo en empresas de 51 a más trabajadores se ha incrementado en 2,4%, pasando de 14,4% a 16,8%.

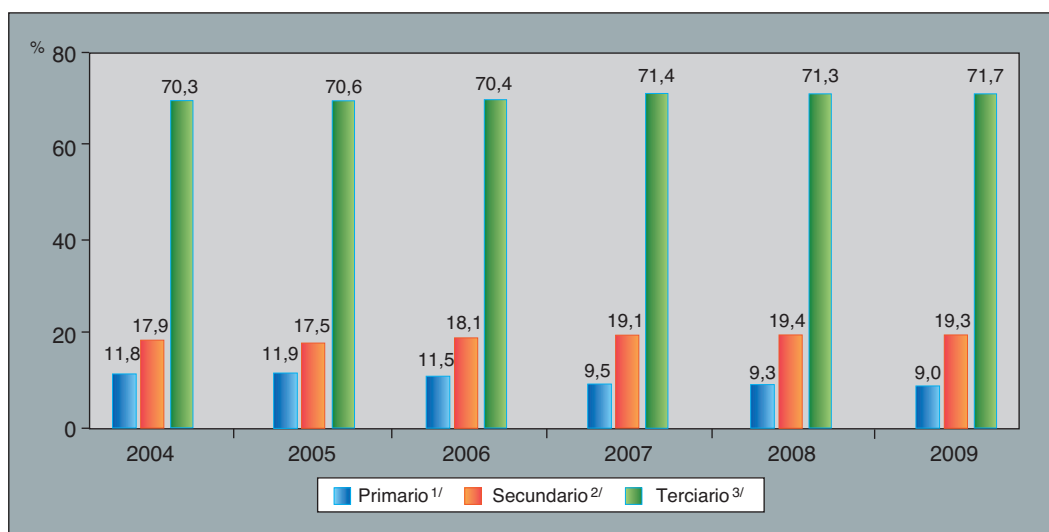
Gráfico 4.6
PEA ocupada en el Perú por tamaño de empresa, 2005-2009
(Porcentajes)



Nota: En el tamaño de empresa de 1 a 5 trabajadores se incluye a los independientes, trabajadores del hogar y resto. En el tamaño de 51 a más trabajadores se incluye a los trabajadores del sector público.
Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares Sobre Condiciones de Vida y Pobreza, continua 2005-2009.
Elaboración: MTPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL)

El gráfico 4.7 muestra que la PEA ocupada agrupada por sectores económicos se encuentra principalmente en el sector terciario de la economía (más del 70%), conformado por las actividades de comercio, transporte y almacenamiento y comunicaciones. No obstante, el sector secundario, que comprende a la industria y a la construcción, es el de mayor crecimiento en empleo en comparación con los demás sectores económicos, hecho que reflejaría su gran importancia como dinamizadores del empleo para del desarrollo nacional.

Gráfico 4.7
Perú urbano: PEA ocupada por sector económico, 2004-2009
(Porcentajes)



1/ Comprende las ramas de agricultura, silvicultura, pesca y minería.

2/ Comprende las ramas de industria y construcción.

3/ Comprende las ramas de comercio; transporte, almacenamiento y comunicaciones; electricidad, gas y agua; y otros servicios.

Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares Sobre Condiciones de Vida y Pobreza, continua 2004-2009.

Elaboración: MTPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL)

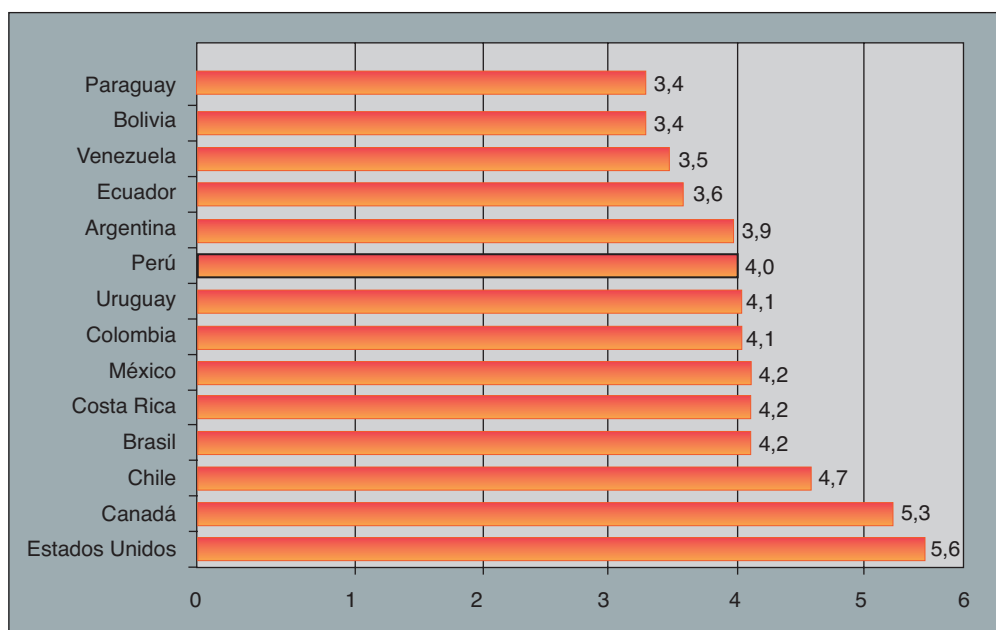
4.2. COMPETITIVIDAD Y ESTRUCTURA ECONÓMICA

Según el *ranking* de competitividad del World Economic Forum, el Perú se ubica en el puesto 78 entre 133 países, con un puntaje de 4,0 (gráfico 4.8). Considerando que el puntaje máximo es 7, nuestro país alcanza un nivel medio de competitividad, que tendría que superar para lograr una inserción más favorable en el comercio mundial.

Los determinantes de la competitividad económica entre las naciones, y de la competitividad microeconómica, se sintetizan básicamente en los siguientes factores:

- Grado de homogeneidad en el desarrollo de los mercados
- Alta productividad
- Dotación de capital humano altamente calificado
- Economías de escala
- Las empresas cuentan con una infraestructura de soporte a los sistemas productivos generada por el Estado

Gráfico 4.8
Índice de competitividad global 2009-2010
(Escala de 1 a 7)



Fuente: World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2009-2010*.
 Elaboración: CEPLAN

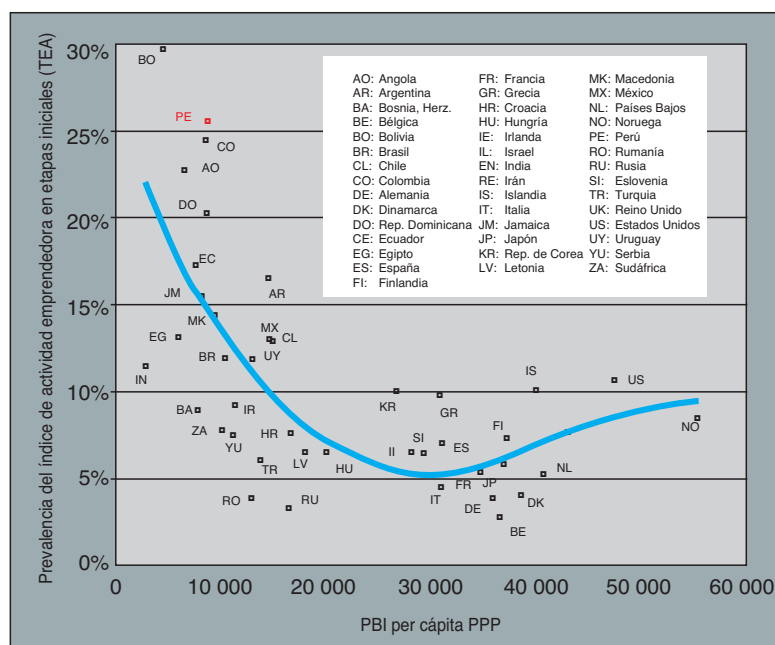
- Las empresas se encuentran asociadas con el Estado y las universidades para la innovación permanente de sus ofertas
- Clima favorable para la inversión productiva
- Recursos naturales con ventajas dinámicas
- La sociedad civil y la cultura nacional valoran y aprecian la propiedad e inversión privadas como factores de desarrollo

En el Perú, la primera restricción a la competitividad internacional deriva de la heterogeneidad de los regímenes empresariales y la consecuente desigualdad de productividades. Los regímenes preempresariales, como el sector informal urbano y la agricultura campesina, se mantienen como un segmento paralelo de la economía moderna, con ingresos muy bajos. El sector formal no puede asimilarlos como fuerza laboral, pero los incorpora funcionalmente en actividades complementarias de comercialización y servicios. Otro problema del país es el bajo nivel de transformación industrial de la producción primaria, lo que constituye otra restricción a la competitividad.

El indicador de Actividad Emprendedora Total en etapas iniciales (TEA por sus siglas en inglés, basado en el GEM 2008)⁷⁷ mide el potencial emprendedor (concepción, nacimiento,

⁷⁷ El Global Entrepreneurship Monitor, GEM, mide las intenciones emprendedoras y la actividad de negocios en las tres fases (negocios nacientes, negocios nuevos y negocios establecidos), inclusive la discontinuación de los negocios. Universidad ESAN, mayo de 2010.

Gráfico 4.9
Relación entre TEA y PBI
per cápita, GEM 2008



Elaboración: Universidad ESAN, GEM 2008, mayo de 2010.

persistencia). El Perú se encuentra en la posición 41 de acuerdo con el Índice Global de Emprendimiento. Si bien en años anteriores solo se medía el inicio de las operaciones, ahora se incluye el tiempo de permanencia de las empresas, que se espera tengan un periodo de vida mayor a 3,5 años.

Como se puede apreciar en el gráfico 4.9, los países cuyas economías están basadas en recursos y en una industria básica no intensiva en tecnología presentan una disminución de la actividad emprendedora que se relaciona negativamente con el ingreso per cápita, debido a que las personas necesitan poner más esfuerzo y hay mayor probabilidad de cierre de sus negocios, a diferencia de países con economías intensivas en innovación tecnológica como el caso de Noruega y Estados Unidos, donde las personas tienen más facilidad para iniciar una empresa.

Actualmente, hay escaso apoyo del gobierno que se complementa con las inversiones en investigación y desarrollo en las universidades y centros de investigación. Además, el impulso a la innovación en las MYPE es bajo y son pocas las asociaciones universidad-empresa; por eso, la duración de crecimiento y vida de aquellas es muy corta. Así, el “sector emprendedor” no aprovecha las limitadas oportunidades relacionadas con la investigación y el desarrollo, lo que genera insuficiente innovación tecnológica y una menor competitividad del sector en la región.

Siguiendo la metodología de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), según la cual se puede diferenciar la fuerza de trabajo en sectores de mercado (patrones, obreros y empleados) y sectores de no mercado (trabajadores independientes, familiares no remunerados, del hogar y buscando trabajo), los primeros crecieron sostenidamente, aunque a una tasa reducida durante los últimos veintiséis años (cuadro 4.2).

Cuadro 4.2
Distribución de la PEA por regímenes productivos en el Perú

Régimen productivo	1981		1993		2007	
	Personas	%	Personas	%	Personas	%
Sectores de mercado	2 252 759	43,4	3 304 966	46,5	5 108 133	48,2
Patrono	53 678	1,0	168 198	2,4	207 837	2,0
Obrero	1 142 229	22,0	1 401 649	19,7	1 865 245	17,6
Empleado	1 056 852	20,4	1 735 119	24,4	3 035 051	28,7
Sectores de no mercado	2 936 901	56,6	3 804 561	53,5	5 479 312	51,8
Trabajador independiente	2 115 887	40,8	2 362 856	33,2	4 022 837	38,0
Trabajador familiar no remunerado	261 676	5,0	656 354	9,2	672 071	6,3
Trabajadores del hogar	170 432	3,3	238 412	3,4	314 008	3,0
Buscando trabajo, no especificado	388 906	7,5	546 939	7,7	470 396	4,4
Total PEA	5 189 660	100,0	7 109 527	100,0	10 587 445	100,0
Relación PEA/Población total (%)	29,2		31,4		38,6	

Notas:

Se considera en la PEA a las personas de 14 años a más que desempeñan una ocupación, o bien, si no la tienen, la buscan activamente.

Los porcentajes para el año 2007 no suman exactamente 100% debido al redondeo.

Fuente: INEI, Censos Nacionales de Población 1981, 1993 y 2007.

Elaboración: CEPLAN

Se observa también una reducción igualmente lenta de los sectores de no mercado en unidades económicas familiares de las MYPE y la agricultura campesina y nativa, cuyos ingresos mayormente corresponden a niveles de pobreza y extrema pobreza. En lo que respecta a la relación PEA/población total, esta se ha expandido del 29,2% en 1981 al 38,6% en el 2007. En este contexto, cabe resaltar que mientras en 1981 un 7,5% de la PEA buscaba empleo, en el 2007 esta cifra se redujo al 4,4%.

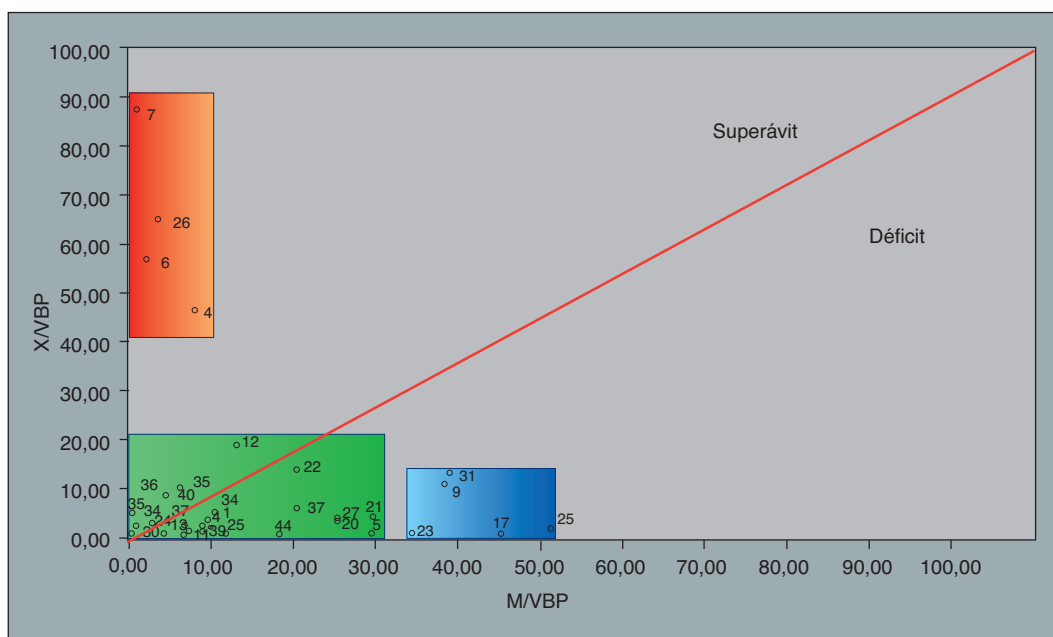
Otras dos razones estructurales por las que la economía no crea los suficientes puestos de trabajo son la falta de articulación interempresarial entre los bloques productivos y la baja productividad del trabajo.

Comparando las matrices insumo producto de 1994 y 2007 (gráfico 4.10), observamos que el bloque exportador se ha expandido y muestra una tendencia a la diversificación y mayor valor agregado de su oferta, aunque todavía absorbe poco empleo: el 17,1% de la PEA ocupada. El bloque de insumos y bienes de capital, por su elevado contenido de importaciones, absorbe solamente el 1,5% de los ocupados en 2007. Las actividades del bloque de bienes de consumo masivo son las que contienen la mayor proporción de PEA ocupada (81,4%) y la mayor proporción de unidades económicas del sector informal urbano y la agricultura campesina; sin embargo, su aporte a la economía nacional es deficiente por la baja productividad laboral que la caracteriza.

Sin duda, la modernización empresarial de las MYPE y de los campesinos, nativos y agricultores parceleros influirá enormemente en la mejora de la calidad del empleo así como en la diversificación y un mayor valor agregado de las exportaciones.

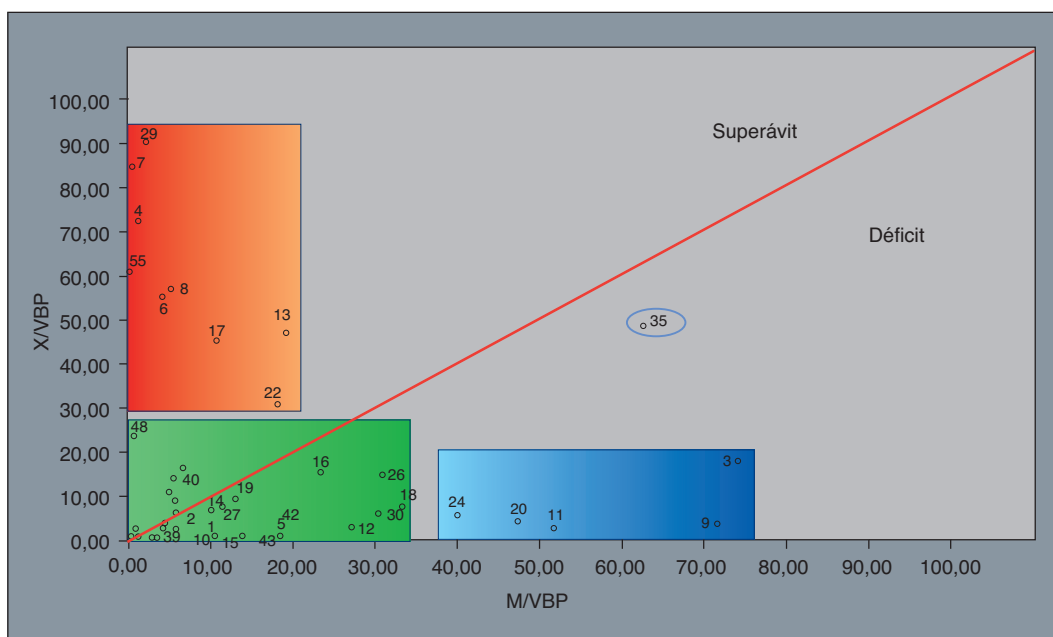
Gráfico 4.10
Estructura productiva del Perú, 1994 y 2007

1994



Fuente: INEI, Tabla Insumo Producto de la Economía Peruana 1994.

2007



Fuente: INEI, Tabla Insumo Producto de la Economía Peruana 2007 (preliminar).

ESTRUCTURA PRODUCTIVA 1994		ESTRUCTURA PRODUCTIVA 2007	
BLOQUE EXPORTADOR		BLOQUE EXPORTADOR	
4	Extracción de minerales	4	Productos minerales y servicios conexos
6	Elaboración y preservación de pescado	6	Elaboración y preservación de pescado
7	Harina y aceite de pescado	7	Harina y aceite de pescado
26	Transformación de metales no ferrosos	8	Conservas de frutas y vegetales

BIENES DE CONSUMO MASIVO		BLOQUE EXPORTADOR	
1	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	13	Otros productos alimenticios
2	Pesca	17	Prendas de vestir
3	Extracción de petróleo y gas	22	Petróleo refinado
5	Fabricación de productos lácteos	29	Metales preciosos y metales no ferrosos
8	Molinería y panadería	55	Productos de medición especial
10	Otros productos alimenticios	BIENES DE CONSUMO MASIVO	
11	Elaboración de bebidas y productos del tabaco	1	Productos agropecuarios, de caza y silvicultura
12	Fabricación de productos textiles	2	Productos de la pesca y acuicultura
13	Fabricación de prendas de vestir	5	Carnes, menudencias, cueros y subproductos de la matanza
14	Preparación de cueros y productos de cuero	10	Productos lácteos
15	Fabricación de calzado	12	Azúcar
16	Fabricación de muebles de madera y metal	14	Alimentos preparados para animales
18	Impresión y edición	15	Bebidas y productos del tabaco
19	Fabricación de productos químicos básicos y abonos	16	Textiles
20	Fabricación de productos farmacéuticos	18	Cuero y calzado
21	Fabricación de otros productos químicos	19	Madera y productos de madera
22	Refinación de petróleo	23	Sustancias químicas básicas y abonos
24	Fabricación de productos minerales no metálicos	25	Productos farmacéuticos y medicamentos
27	Fabricación de productos metálicos diversos	26	Productos de caucho y plástico
28	Construcción de maquinaria no eléctrica	27	Productos minerales no metálicos
29	Construcción de maquinaria y equipo eléctrico	28	Productos de siderurgia
30	Construcción de materiales de transporte	30	Productos metálicos diversos
32	Producción y distribución de electricidad y agua	31	Productos informáticos, electrónicos y ópticos
33	Construcción	32	Maquinaria y equipo
34	Comercio	33	Material de transporte
35	Transportes y comunicaciones	34	Muebles
36	Productores de servicios financieros	35	Otros productos manufacturados diversos
37	Productores de seguros	36	Servicio de electricidad, gas y agua
38	Alquiler de vivienda	37	Construcción
39	Servicios prestados a empresas	38	Comercio, mantenimiento y reparación de vehículos automotores y motocicletas
40	Restaurantes y hoteles	39	Transporte, almacenamiento, correo y mensajería
41	Productores de servicios prestados a hogares mercantes	40	Alojamiento y restaurantes
42	Productores de servicios prestados a hogares no mercantes	41	Telecomunicaciones
43	Salud privada	42	Otros servicios de información y comunicación
44	Educación privada	43	Servicios financieros
45	Productores de servicios gubernamentales	44	Servicios de seguros y pensiones
BIENES DE CAPITAL		45	Actividades inmobiliarias
9	Elab. y ref. de azúcar	46	Servicios profesionales, científicos y técnicos
17	Fabricación de papel y productos de papel	47	Alquiler de vehículos, maquinaria y equipo y otros
23	Fabricación de productos de caucho y plástico	48	Agencias de viaje y operadores turísticos
25	Siderurgia	49	Otros servicios administrativos y de apoyo a empresas
31	Fabricación de otros productos manufacturados diversos	50	Servicios de administración pública, defensa y otros
		51	Servicios de educación
		52	Servicios de salud
		53	Servicios sociales y de asociaciones u organizaciones no mercantes
		54	Otras actividades de servicios personales
		BIENES DE CAPITAL	
		3	Petróleo crudo, gas natural y servicios conexos
		9	Aceites y grasas de origen vegetal y animal
		11	Productos de molinería, fideos, panadería y otros
		20	Papel y productos de papel
		24	Productos químicos

Cuadro 4.3
Productividad del trabajo, 1972-2007
(US\$)

Grandes sectores	1972	1981	1993	2007
Agro y pesca	1071,0	979,0	1161,0	1942,0
Minería	19 237,0	20 721,0	21 014,0	24 369,0
Industria	6349,0	6959,0	4551,0	9255,0
Construcción	6525,0	7234,0	6583,0	5564,0
Comercio y servicios	3743,0	3409,0	1824,0	5004,0
Total	3289,0	3372,0	2305,0	4960,0

Tipo de cambio 1979 (soles por dólar) = 229,72 (para los años 1972, 1981, 1993).

Tipo de cambio 1994 (nuevos soles por dólar) = 3,129 (para el año 2007).

Fuentes: INEI, Censos de Población y Vivienda 1972, 1981, 1993 y 2007; INEI - Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, 2010.

Las productividades muy disímiles impiden las relaciones interempresariales y limitan a su vez la sustentación de más empleos productivos, confinando a la mano de obra a bajos ingresos o al subempleo.

La productividad del trabajo en los grandes sectores muestra una evolución favorable si consideramos el periodo 1972-2007 (cuadro 4.3). Sin embargo, dentro de este periodo se observa un decrecimiento durante los años 1981 a 1993, a excepción de los sectores agro y pesca, y minería.

Minería e hidrocarburos

El notable crecimiento de las inversiones mineras en el Perú ha marcado en el 2010 un récord histórico que supera los US\$ 4000 millones, la mayoría destinados a la implementación de infraestructura y el desarrollo de actividades de producción y exploración.

Históricamente, la principal riqueza natural del Perú son sus abundantes recursos mineros —que son recursos no renovables—, sobre todo como consecuencia de procesos geológicos asociados a la formación de la cordillera de los Andes. En el año 2008, su explotación aportó US\$ 18 657 millones, lo que representa el 59,2% sobre un total de US\$ 31 529 millones de ingresos por concepto de exportación.⁷⁸ Su contribución en materia de impuestos es también muy significativa.

La actividad minera no obstante ha enfrentado agudos conflictos en el interior del país como resultado de la preocupación de las comunidades locales por los impactos ambientales de los proyectos mineros, situación que ha puesto en riesgo el desarrollo de estas actividades en beneficio de la economía nacional. Ello ocurre a pesar de que durante la última década la minería formal ha mejorado significativamente su desempeño ambiental. Cabe mencionar que la principal contaminadora es la minería informal, la que resulta muy difícil de controlar y sancionar.

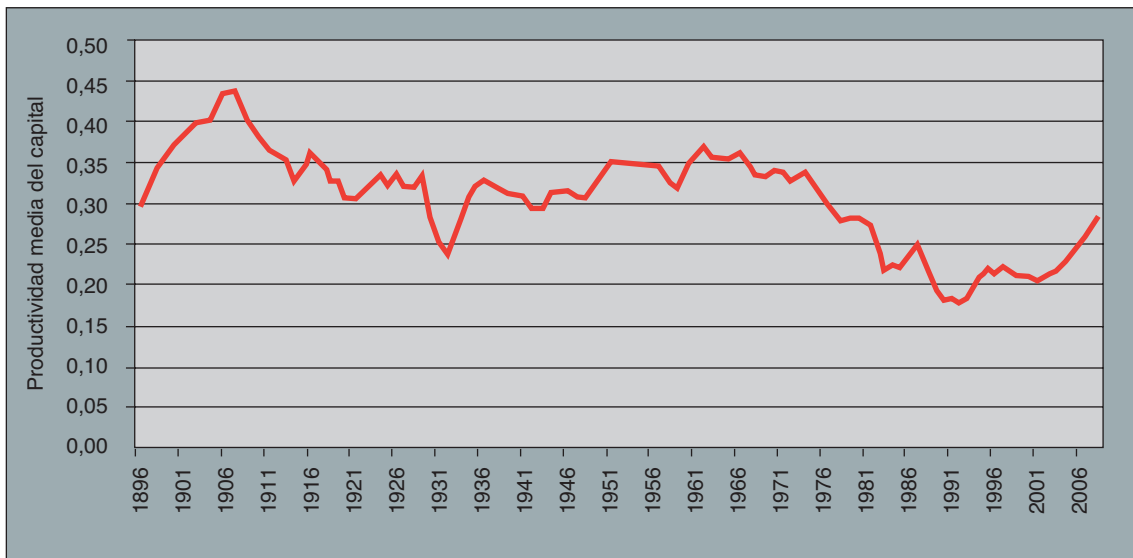
Asimismo, las inversiones en exploración y explotación de petróleo y gas natural aumentaron desde la década de 1990, principalmente gracias a los incentivos otorgados por la

78 BCRP, Exportaciones FOB por grupo de productos, 2008.

Ley 26221. Se han realizado importantes avances y modificaciones en materia de cambio de matriz energética sobre la base del desarrollo del proyecto Camisea, que ha introducido desde el año 2004 el gas natural como insumo para la generación eléctrica, reduciendo el consumo de diesel y carbón.

En cuanto a la productividad media del capital, esta ha venido recuperándose en los últimos años, luego de un periodo largo de decrecimiento desde mediados de la década de 1960. Como se aprecia en el gráfico 4.11, la productividad media del capital alcanzó un nivel mínimo aproximadamente en el año 1992, en medio de una crisis económica muy severa, y se ha recuperado paulatinamente gracias al incremento de la inversión en bienes de capital y a la expansión de la producción, en particular a partir del año 2001, pero sin alcanzar aún los niveles de los años sesenta.

Gráfico 4.11
Productividad media del capital en el Perú



Fuente: SEMINARIO, Bruno y Nikolai ALVA, *Variables macroeconómicas y pronósticos. Perú 2021*. Lima: CEPLAN, Documento de Trabajo n.º 3. mayo 2010.
Elaboración: CEPLAN

Asimismo, se debe rescatar el hecho de que el Perú ha tomado medidas apropiadas para dar confianza a los inversionistas, lo que se ha reflejado en el índice de protección al inversionista publicado por el Banco Mundial, que forma parte de un índice más amplio referido a la facilidad para hacer negocios (*Doing Business*).

Como se aprecia en el cuadro 4.4, el Perú ocupa un lugar muy favorable en materia de protección al inversionista respecto de otros países de América Latina. Este índice evalúa aspectos como el grado de responsabilidad de los miembros del directorio y del gerente general en las transacciones que efectúa la empresa, la facilidad de los accionistas para obtener información reservada antes de tomar decisiones y para investigar aquellas que resultan con problemas, entre otros. El reto a futuro será mantener una posición similar o mejorarla, dado que los demás países tomarán medidas para ser más competitivos.

Cuadro 4.4
Ranking de protección al inversionista

País	Puesto 2009 ^{1/}
Canadá	5
Estados Unidos	5
Japón	16
Perú	20
Colombia	24
México	41
Chile	41
Brasil	73
Uruguay	93
Argentina	109

1/ *Ranking* realizado hasta mayo del 2009.

Fuente: Banco Mundial, *Doing Business* (<http://www.doingbusiness.org/economyrankings/>).

Elaboración: CEPLAN

En el marco de la política de inversión del Perú, es necesario desarrollar la coordinación de la defensa en controversias internacionales Estado-inversionista, formar cuadros especializados en el tema y participar de organismos internacionales referidos a la defensa del Estado en esta materia.

Cuadro 4.5
Propuestas de priorización de sectores productivos en el Perú

Estudio Monitor Michael Porter	Consejo Nacional de la Visión ^{1/}	Programa de CyT Perú BID ^{2/}	Comisión Organizadora de CEPLAN ^{3/}	Plan Nacional Exportador ^{4/}
Proyección al 2015	Proyección al 2021	Proyección al 2011	Proyección al 2014	Proyección al 2013
Agroindustria	Agroindustria	Agropecuaria y agroindustria	Agricultura (orgánica y fruticultura). Producción de compuestos farmacéuticos extraídos de plantas medicinales nativas	Agropecuaria y agroindustrial
Minería	Minería y metalurgia		Minería (de metales preciosos y metales comunes) y servicios conexos	Joyería y orfebrería. Servicios intensivos de capital
Pesca y acuicultura	Pesca y acuicultura	Pesca y acuicultura	Pesca y acuicultura (producción de conservas y preparados de pescado)	Pesca y acuicultura
Textil y confecciones		Textil y confecciones	Textil y confecciones (en algodón, lana y pelos finos)	Textil y confecciones
Turismo	Turismo		Turismo (en sus diferentes enfoques: cultural, ecológico, etc.)	Turismo y artesanía



Estudio Monitor Michael Porter	Consejo Nacional de la Visión ^{1/}	Programa de CyT Perú BID ^{2/}	Comisión Organizadora de CEPLAN ^{3/}	Plan Nacional Exportador ^{4/}
			Madera, muebles y artículos de madera	Forestal maderable
	Telecomunicaciones Industria de la información	Tecnología de la información		Servicios (<i>software</i> , otros)
			Bienes y servicios relacionados al gas natural	

Notas:

1/ Integrado por Perú 2021, IPAE, Agenda Perú y PromPerú (<http://www.consejovision.org.pe>).

2/ ÁVALOS, Ignacio y Juana KURAMOTO, Informe final sobre la selección de áreas prioritarias (preparado para el Programa de Ciencia y Tecnología BID-CONCYTEC), 2003.

3/ Comisión Organizadora de CEPLAN, CONCYTEC, IPAE, "Actividades competitivas para el 2014", 2004.

4/ Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, "Plan Estratégico Nacional Exportador 2003-2013", 2003 (sobre la base de los Planes Operativos Sectoriales del PENX).

En las propuestas de priorización de los sectores productivos, la omisión más notoria es la gastronomía, cuyo desarrollo en los últimos años ha sido impresionante, consolidándose como atractivo para el turismo y dinamizador del mercado interno. La expansión de las actividades vinculadas al desarrollo de la gastronomía abre considerables posibilidades de empleo y diversificación económica, así como también para la exportación de productos peruanos.

Turismo y gastronomía

El Perú es un destino único en el mundo por su gran biodiversidad, historia y bagaje cultural. El turismo en el Perú es una actividad económica de gran potencial y debe ser uno de los ejes de desarrollo que favorezca la inclusión social y el mejoramiento económico de las zonas más alejadas del país. Por ello, el MINCETUR publicó el Plan Estratégico Nacional de Turismo - PENTUR 2008-2018, complementado con el Plan Nacional de Calidad Turística-CALTUR. En ambos documentos se establece el concepto inicial del turismo en el Perú: desarrollo de destinos de calidad, planificación y gestión de destinos, políticas de territorio y destino, producto turístico de calidad y planes de promoción y comunicación y comercialización de los productos turísticos. Estas actividades implican líneas de acción operativas y la corresponsabilidad rural comunitaria y la oferta artesanal, entre otros, como medios para incorporar a las comunidades campesinas y/o nativas en los beneficios del turismo. Para ello, cada destino debe contar con un plan de desarrollo turístico, una imagen-marca y una propuesta principal de venta, así como recursos y servicios suficientes en cantidad y calidad para poder estructurar una oferta comercial competitiva y con personalidad propia. Cada destino turístico debe tener una delimitación georreferencial y una gestión territorial regional-provincial-distrital que respete las particularidades específicas, permita una mejor integración y promueva la inclusión social. Además, es necesario que el destino turístico principal esté articulado con una red de servicios de calidad e infraestructura que permita el acceso a él.

En los últimos años, la gastronomía en el Perú viene creciendo como actividad económica tanto a nivel nacional como internacional. Una de las principales razones es el desarrollo

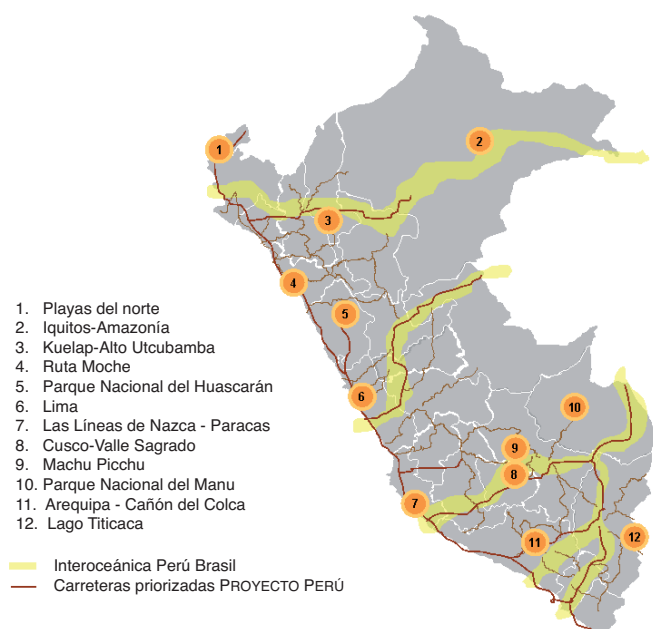
de marcas peruanas que permiten mantener elementos identificadores como el diseño, mejorar y estandarizar la materia prima y crear una filosofía de servicio acorde con el ambiente del local, la decoración, el ambiente, la música y la comida.

Ese desarrollo debe ser complementado con productos naturales, salsas, productos derivados que se relacionan con industrias y productos de base de sabor local y regional. Las industrias relacionadas con la gastronomía son los talleres de madera, aluminio, acero, cerámica y vidrio, la industria textil y papelera y el negocio de transporte de turistas y productos, así como el transporte especial para productos frescos, desarrollando cadenas de frío nacionales e internacionales.

En el Perú existen entidades educativas de capacitación en gastronomía, en su mayoría privadas y centralizadas en Lima, sin poder aprovechar las potenciales y conocimientos regionales.

Los servicios en turismo incluyen la atención, la logística, la biodiversidad de los productos, el aseguramiento de la calidad de los productos utilizados, entre otros.

Gráfico 4.12
Principales destinos comercialmente operativos en el Perú



Fuente: MINCETUR, Plan Estratégico Nacional de Turismo 2008-2018.

Estabilidad macroeconómica

A raíz del impacto de la reciente crisis financiera global y como parte de las medidas de estabilización, el Fondo Monetario Internacional (FMI) señaló que las tasas globales de interés podrían subir hasta dos puntos porcentuales para poder controlar los crecientes niveles de endeudamiento en las grandes economías avanzadas. En un nuevo informe (2010), el FMI proyecta que la deuda de los gobiernos en las grandes economías alcance el 118% de su PBI en el 2014.

En cuanto al desempeño de la economía peruana, en los primeros meses del año 2010 se registró un alto crecimiento de la actividad económica y de la demanda interna, sin observarse presiones inflacionarias; y se estimaba que la actividad económica se ubicaría por debajo de su nivel potencial en el segundo trimestre. La tasa de inflación retornó al rango meta en mayo, luego de que se ubicara por debajo de este por siete meses.

La tasa de inflación subyacente se ubica en niveles cercanos a la meta de inflación del 2% en los últimos meses. En este contexto, el BCRP elevó la tasa de referencia en 25 puntos básicos en mayo y en junio, luego de mantenerse nueve meses en los niveles mínimos históricos (1,25%). La comunicación de la política monetaria ha enfatizado que el directorio se encuentra atento a la proyección de la inflación y sus determinantes para adoptar futuros ajustes en la posición de la política monetaria que garanticen la ubicación de la inflación alrededor de la meta. La elevación de la tasa de referencia tiene un carácter preventivo frente al fuerte dinamismo de la demanda interna e implica mantener el estímulo monetario, en un contexto en el que no se observan presiones inflacionarias.

Cuadro 4.6
Balanza de pagos del Perú, 2000-2009
(Millones de US\$)

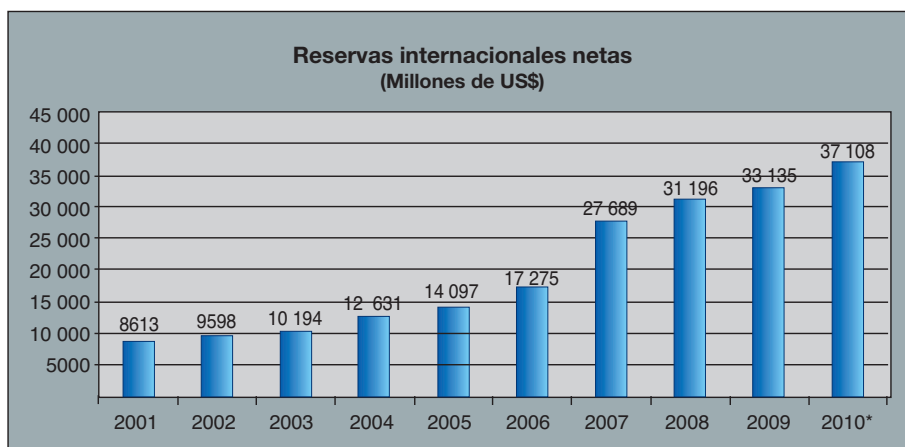
	2000	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Balanza en cuenta corriente	- 1546	- 1110	19	1148	2872	1363	- 4723	247
1. Balanza comercial	- 403	321	3004	5286	8986	8287	3090	5873
a. Exportaciones FOB	6955	7714	12 809	17 368	23 830	27 882	31 529	26 885
b. Importaciones FOB	- 7358	- 7393	- 9805	-12,082	-14,844	-19,595	-28,439	-21,011
2. Servicios	- 735	- 994	- 732	- 834	- 737	- 1191	- 1962	- 1112
a. Exportaciones	1555	1455	1993	2289	2660	3152	3649	3653
b. Importaciones	- 2290	- 2449	- 2725	- 3123	- 3397	- 4343	- 5611	- 4765
3. Renta de factores	- 1410	- 1457	- 3686	- 5076	- 7562	- 8359	- 8774	- 7371
a. Privado	- 896	- 746	- 2715	- 4211	- 6883	- 7926	- 8888	- 7420
b. Público	- 513	- 711	- 970	- 865	- 679	- 433	113	49
4. Transferencias corrientes	1001	1019	1433	1772	2185	2626	2923	2856
II. Cuenta financiera	1023	1800	2154	141	348	8400	8674	1012
1. Sector privado	1481	1538	937	1818	2166	8809	9509	1655
2. Sector público	277	1056	988	- 1441	- 738	- 2473	- 1404	1032
3. Capitales de corto plazo	- 735	- 794	230	- 236	- 1079	2064	568	- 1675
III. Financiamiento excepcional	- 58	14	26	100	27	67	57	36
IV. Errores y omisiones netos	388	130	151	239	- 495	-175	- 838	-250
V. Flujo de reservas del BCRP (V = I + II + III + IV)	- 193	833	2351	1628	2753	9654	3169	1045

Fuente: BCRP, página web, cuadros anuales históricos.
Elaboración: BCRP-Gerencia Central de Estudios Económicos

Los resultados positivos de la balanza de pagos (cuadro 4.6) han repercutido en un importante aumento de las reservas internacionales netas (RIN), las que se incrementaron de manera sostenida hasta llegar a US\$ 33 135 millones en el año 2009. Esta cifra es el equivalente a doce meses de importaciones y contribuye a fortalecer la moneda nacional, al mismo tiempo que le otorga solidez financiera a la economía peruana; además, el BCRP proyecta para este año US\$ 35 278 millones en reservas.

El incremento de las RIN se ha reflejado en una significativa apreciación de la moneda nacional frente al dólar, en especial a partir del año 2001, como se puede apreciar en el gráfico 4.13.

Gráfico 4.13
Situación de las reservas del Perú



Fuente: BCRP (al 13 de julio de 2010).

En el cuadro 4.7 se observa que la tasa de inflación ha sido marcadamente superior a la tasa de devaluación, la cual ha tenido una tendencia negativa en los últimos años. Ello refleja la cada vez mayor fortaleza de la economía nacional, constituyendo un reto para el mejoramiento de la competitividad de la producción nacional, así como para la modernización tecnológica.

Cuadro 4.7
Inflación promedio anual y devaluación en el Perú
(Porcentajes)

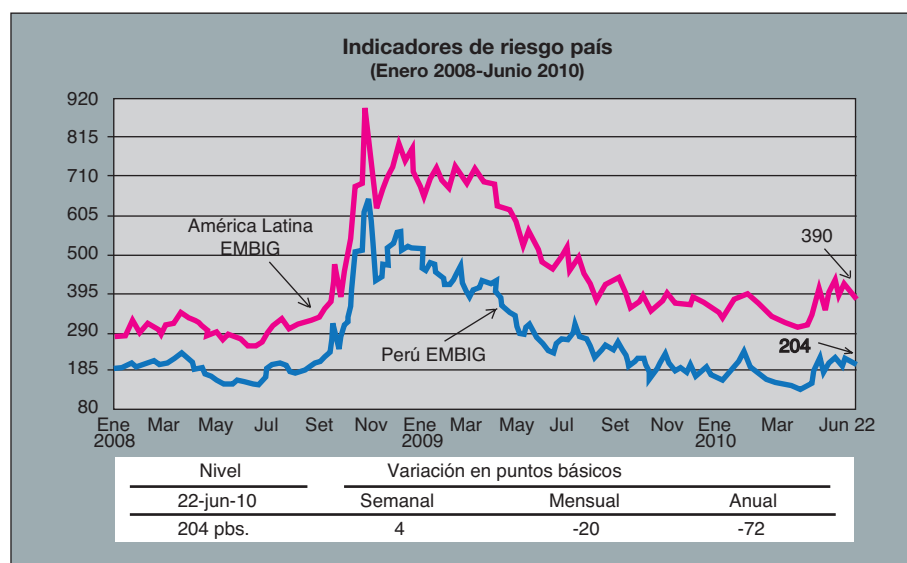
Año	Inflación	Devaluación	Año	Inflación	Devaluación
1990	7481,7	4545,0	2000	3,8	3,1
1991	409,5	278,8	2001	2	0,5
1992	73,5	60,8	2002	0,2	0,3
1993	48,6	59,1	2003	2,3	- 1,1
1994	23,7	10,4	2004	3,7	- 1,9
1995	11,1	2,7	2005	1,6	- 3,4
1996	11,5	8,8	2006	2,0	- 0,7
1997	8,5	8,5	2007	1,8	- 4,4
1998	7,3	10,0	2008	5,8	- 6,5
1999	3,5	15,5	2009	2,9	2,9

Fuente: BCRP - Gerencia de Estudios Económicos, Series Estadísticas Anuales.

El Perú ha obtenido una calificación relativamente favorable respecto del riesgo país y se ubica en 204 puntos básicos; del 15 al 22 de junio, el riesgo país medido por el *spread* del EMBIG Perú aumentó de 200 a 204 puntos básicos (véase el gráfico 4.14).

El MEF⁷⁹ considera que de producirse una recaída de la economía mundial, esta afectaría las finanzas públicas, produciendo un incremento del déficit fiscal del 1,6% al 4,8% del PBI para el periodo 2010 a 2011. El deterioro en las finanzas públicas ocurriría debido a los mayores gastos en el marco de un necesario segundo plan de estímulo fiscal, y a los menores ingresos y mayores pagos de interés por el incremento de la deuda pública. En este escenario, el déficit sería financiado con ahorros acumulados, emisiones en el mercado local e internacional y líneas de crédito provenientes de organismo multilaterales, lo que haría posible asegurar la sostenibilidad fiscal.

Gráfico 4.14
Indicadores de riesgo país en América Latina y el Perú
Ranking latinoamericano según Standard & Poor's



Fuente: BCRP, *Nota semanal* n.º 25, 2010.

El resultado de las finanzas públicas depende de dos aspectos básicos: el primero, el diseño y la gestión de una política tributaria que permita generar, al margen de mecanismos que provocan distorsiones en la economía, el nivel de ingreso requerido por el gobierno central para cumplir las funciones que competen al Estado; y el segundo, la eficiente asignación, ejecución y supervisión y evaluación del gasto público.

En la primera década del 2000, la estructura porcentual de los ingresos tributarios mostró un cambio significativo (cuadro 4.8). Así, tenemos que los ingresos por renta y ganancia de capital se incrementaron del año 2001 al 2009, pasando de 21% a 36% del total de ingresos. Este comportamiento de la economía se condice con los indicadores macroeconómicos, por ejemplo las altas tasas de crecimiento en los últimos años de análisis. También se observan incrementos porcentuales en los impuestos a la propiedad y el IGV. Por otro lado, los ingresos relacionados con los impuestos a las transacciones internacionales caen de un 9% en el 2001 a 1% en el 2009.

Cuadro 4.8
Ingresos tributarios 2001-2009
(Estructura porcentual)

Impuestos	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Renta y ganancia de capital	21	22	25	25	30	39	41	39	36
Propiedad	1	2	2	3	3	3	3	3	4
Otros directos	6	3	2	2	0	0	0	0	0
Bienes y servicios	48	52	52	51	48	44	42	45	47
Impuesto General a las Ventas (IGV)	34	37	37	37	38	36	35	39	40
Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)	13	15	14	13	10	8	7	5	7
Otros	1	0	1	1	1	0	1	1	1
Transacciones internacionales	9	8	7	7	7	5	3	2	1
Otros	4	2	2	2	1	1	1	1	1
Contribuciones sociales	12	12	11	11	10	9	9	9	11
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Nota: No incluye canon petrolero ni regalías.

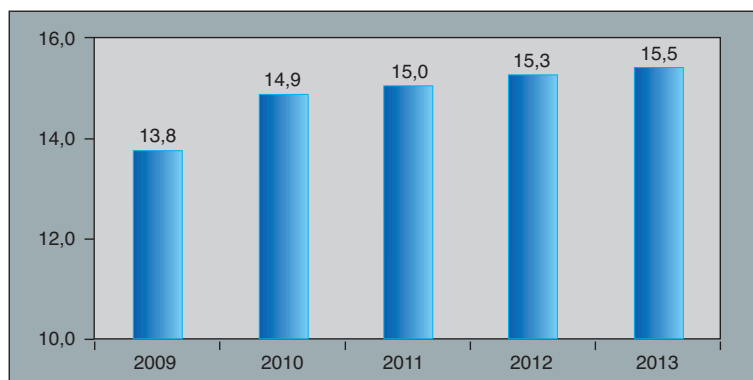
Fuentes: BCRP, SUNAT.

Elaboración INDE Consultores

La presión tributaria en el Perú creció desde el año 1990 con la reforma de la administración tributaria; sin embargo, los esfuerzos hasta aquí desplegados por aumentar la recaudación tributaria no han permitido alcanzar niveles superiores al 15% en promedio, insuficientes para lograr un desarrollo sostenido. El logro de mayores niveles de recaudación implicará la revisión de las medidas adoptadas y considerar la implementación de aquellas que hayan resultado exitosas en otros países.

De acuerdo con el Marco Macroeconómico Multianual 2011-2013, la proyección de la presión tributaria en el Perú para los próximos años iría en aumento, sin embargo, este incremento es insuficiente frente a las necesidades de desarrollo en servicios e infraestructura del país. Por ello, es necesario realizar algunas reformas para ampliar la base tributaria y reducir la evasión y elusión, de modo que el impuesto a la renta y la recuperación del capital invertido promuevan el empleo y la producción; evitar las sobrecargas a las actividades económicas formales y su regresividad; simplificar el marco legal, la estructura y la administración tributaria, a fin de mejorar los niveles de gasto del Estado y prevenir las dificultades fiscales y la informalidad, lo que le permitirá brindar mejores servicios a los ciudadanos.

Gráfico 4.15
Proyección de la presión tributaria como porcentaje del PBI



Fuente: MEF, Marco Macroeconómico Multianual 2011-2013.

Gráfico 4.16
Resultado económico del Sector Público No Financiero (SPNF)
(% del PBI)



Fuente: MEF, Marco Macroeconómico Multianual 2011-2013.

Se puede apreciar que el Perú presenta una estructura similar en tributación a la de algunos países de la región, pero la diferencia está en la gestión, la recaudación y las tasas, y el cumplimiento de las obligaciones.

Cuadro 4.9
Tributación en países vecinos del Perú

País	Renta	Activos	IVA	Específicos	Aranceles	ITF	Predial	Otros
Perú	X	X	X	X	X	X	X	
Bolivia	X		X	X	X	X	X	X
Colombia	X	X	X		X	X	X	X
Chile	X		X	X	X		X	X

Fuente: INDE, Consultores, "La tributación en el Perú: Historia tributaria y aspectos claves para una reforma", febrero 2007.

Además, está pendiente en la agenda la descentralización fiscal para incrementar la autonomía financiera de los gobiernos descentralizados, asignándoles lo recaudado por determinados tributos en su zona, así como la definición de un sistema de transferencias intergubernamentales para completar lo que recauden, en especial para las zonas pobres y de bajo desarrollo. Ello, evidentemente, sin dejar de considerar las metas de incremento de la recaudación que viabilicen el desarrollo nacional-regional del país.

Inversión

El crecimiento económico observado en el Perú en los últimos años se asocia también al significativo incremento de la inversión. Así, se observa que la tasa de inversión ha pasado en los últimos quince años de un 20% promedio con respecto al PBI a un promedio del 25% entre 2008 y 2009. Sobre la base de estas últimas cifras y previendo eventuales problemas inflacionarios, el Marco Macroeconómico Multianual plantea, en congruencia con sus metas de crecimiento, la continuidad de esta tendencia con el promedio del 25,7 para el periodo 2010-2013.

Cuadro 4.10
Oferta y demanda global en el Perú, 1991-2009
(Porcentaje del PBI)

	1991	1995	2000	2005	2008 ^{2/}	2009 ^{3/}
I. Demanda global	113,3	118,9	116,9	118,4	123,4	120,4
1. Demanda interna	101,6	106,5	100,3	96,5	103,8	96,4
a. Consumo privado	75,2	73,1	71,2	69,2	67,4	65,5
b. Consumo público	9,0	8,8	9,5	9,1	8,1	10,3
c. Inversión bruta interna	17,4	24,6	19,6	18,2	28,3	20,6
Inversión bruta fija ^{1/}	16,6	23,9	19,6	18,6	27,0	23,0
i. Privada	13,2	19,2	15,7	15,7	22,7	17,7
ii. Pública	3,4	4,7	3,9	2,9	4,3	5,3
Variación de inventarios	0,8	0,7	0,0	- 0,5	1,3	0,0
2. Exportaciones	11,7	12,4	16,6	21,9	19,7	24,0
II. Oferta global	113,3	118,9	116,9	118,4	123,4	120,4
1. PBI	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2. Importaciones	13,3	18,9	16,9	18,4	23,4	20,4

Notas:

1/ El detalle de la inversión bruta fija (privada y pública) y de la variación de inventarios fue obtenido de la página web del BCRP.

2/ Los valores de la oferta y la demanda global 2008 fueron obtenidos de la página web del BCRP.

3/ Los valores del año 2009 fueron obtenidos del Marco Macroeconómico Multianual 2011-2013 del MEF.

Los porcentajes no suman exactamente 100% debido al redondeo.

Fuente: INEI, *Compendio Estadístico 2008*.

Los cambios en los montos de inversión obedecen a la existencia de un clima favorable. Al respecto, el Perú ha obtenido una calificación relativamente buena en lo que se refiere al riesgo país de las calificadoras internacionales de riesgo. El gráfico 4.17 muestra que el Perú se ha ubicado entre los cuatro países de América Latina que alcanzaron tal calificación.

No obstante lo señalado, una de las limitaciones para el desarrollo de la economía peruana es que la inversión extranjera directa (IED) está destinada principalmente a la exportación primaria (minería, pesca y agroindustrias) con escaso valor agregado, y a la

Gráfico 4.17
Grado de especulación y de inversión en países de Latinoamérica
Ranking latinoamericano según Standard & Poor's



Fuente: S&P
 Elaboración: Desarrollo Peruano

prestación de servicios financieros. En este sentido, se requiere de una estrategia que permita intensificar la inversión en actividades manufactureras y de servicios vinculadas con la producción primaria, a fin de lograr una mayor diversificación de nuestra estructura productiva, la incorporación de mayor valor agregado y la generación de empleos con alta productividad.

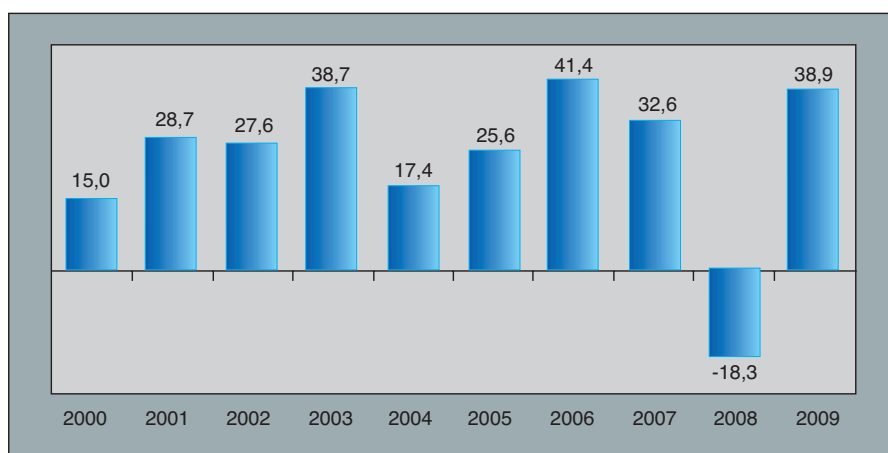
Cuadro 4.11
Stock de inversión extranjera directa por sector de destino en el Perú, 2009
(Millones de US\$)

Sector	2009 (p)	Porcentaje
Agricultura	44,7	0,24%
Comercio	755,8	4,01%
Comunicaciones	3675,0	19,51%
Construcción	191,9	1,02%
Energía	2603,3	13,82%
Finanzas	2872,2	15,25%
Industria	2842,0	15,08%
Minería	3963,5	21,04%
Pesca	163,0	0,87%
Petróleo	356,2	1,89%
Servicios	485,7	2,58%
Silvicultura	1,2	0,01%
Transporte	295,4	1,57%
Turismo	64,3	0,34%
Vivienda	525,8	2,79%
Total	18 840,2	100%

(p) Stock de IED actualizado a diciembre de 2009.
 Fuente: Proinversión

Respecto al sistema privado de pensiones, el BCRP (Memoria 2009) expone que el patrimonio de los fondos de pensiones, que perdió el 18,3% de su valor en el 2008 como consecuencia de la crisis internacional, se recuperó durante el 2009 logrando un incremento anual del 38,9%. A diciembre del 2009, el patrimonio de los fondos privados de pensiones fue S/. 68 595 millones (18,2% del PBI), de los cuales el 0,8% fueron aportes voluntarios (S/. 575 millones). A finales del año 2009, la rentabilidad real anualizada de los fondos fue del 32,9%, habiéndose recuperado de las pérdidas sufridas durante la crisis mundial. El número de afiliados aumentó un 3,8%, sobrepasando los 4,4 millones.

Gráfico 4.18
Valor de los fondos privados de pensiones
(Tasas de variación anual, fin del periodo)



Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP

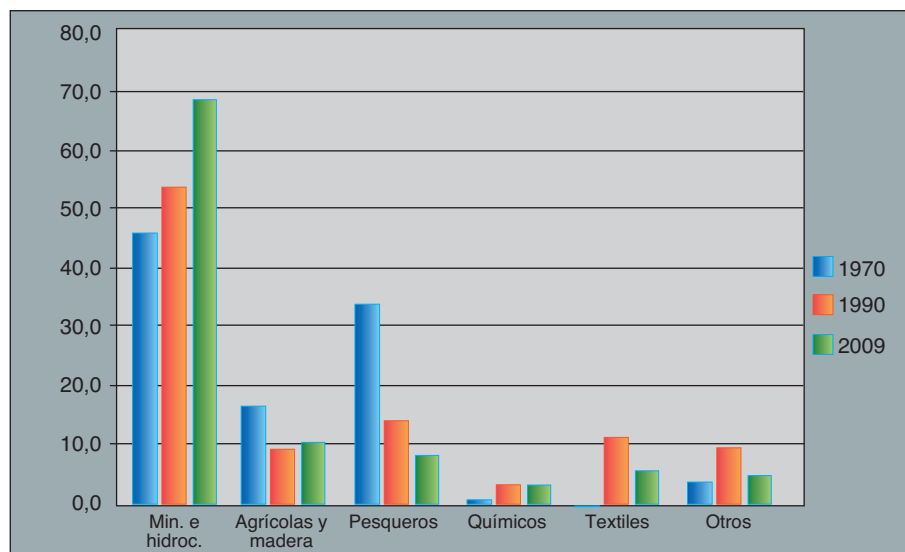
Comercio exterior

Frente a los cambios que vienen ocurriendo, la economía peruana tiene que revisar la estructura, el contenido y el destino futuros de sus exportaciones. El gráfico 4.19 muestra que desde 1970 las exportaciones peruanas están compuestas principalmente por productos primarios, situación que se ha intensificado en los últimos años. Ello se manifiesta en el elevado peso de las exportaciones mineras e hidrocarburos (67,6%), el cual se ha incrementado significativamente, mientras que las exportaciones no tradicionales, no obstante su marcado crecimiento en los últimos años, que las llevó de US\$ 2044 millones en el 2000 a US\$ 7543 millones en el 2008, han reducido su participación a solo el 23,9% del total.

En este resultado ha influido el comportamiento altamente favorable de los precios de los productos mineros, lo que prueba la gran dependencia de la economía peruana de este tipo de exportaciones y muestra la necesidad de aplicar estrategias de largo plazo para incrementar su valor agregado.

Una comparación con otros países muestra que el problema del comercio exterior peruano es tanto de calidad como de cantidad (cuadro 4.12). De calidad, porque en el año 2005 el 83% de nuestras exportaciones fueron materias primas, mientras que los países latinoamericanos, los países de la OCDE y la economía mundial en general tuvieron un componente de entre el 50% al 75% de manufacturas sobre sus exportaciones totales.

Gráfico 4.19
Evolución de la estructura de exportaciones en el Perú



Fuente: BCRP
Elaboración: CEPLAN

Cuadro 4.12
Comercio exterior, 1990-2005

Comercio exterior	Años	Perú	América Latina	Países en desarrollo	Países de la OCDE	Total mundial
Importación de bienes y servicios (% PBI)	1990	14	15	24	18	19
	2005	19	23	40	23	26
Exportación de bienes y servicios (% PBI)	1990	16	17	25	17	19
	2005	25	26	44	22 ^{2/}	26 ^{2/}
Exportación de productos primarios (% de exportación de mercancías) ^{1/}	1990	82	63	40	21	26
	2005	83	46	28	18	21
Exportación de productos manufacturados (% de exportación de mercancías)	1990	18	36	59	77	72
	2005	17	54	71	79	75
Exportación productos de alta tecnología (% de exportación de productos manufacturados)	1990	1,6 ^{3/}	6,6	10,4 ^{3/}	18,1	17,5
	2005	2,6	14,5	28,3	18,2	21

Notas:

1/ Las exportaciones de productos primarios incluyen materia prima agrícola, alimentos, combustibles, minerales y metales, tal como se define en la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional.

2/ Los datos de refieren a un año anterior al especificado, a partir del año 2000.

3/ Los datos se refieren al año más cercano disponible entre 1988 y 1992.

Fuente: PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008*. Madrid: PNUD.

Elaboración: CEPLAN

Desde la década de 1960, las exportaciones de productos mineros han representado más del 40% del total de los ingresos de exportación, porcentaje que se incrementó a más del 50% desde el año 2003 e incluso superó el 60% en los años 2006 y 2007. Ello evidencia la marcada importancia de la minería en la economía peruana. Otras

exportaciones relevantes son las de petróleo y derivados y las de productos pesqueros. Los destinos más importantes de nuestras exportaciones son los mercados de Estados Unidos y China, siendo este último país uno de los principales mercados para los productos mineros. La brecha es aún más amplia en lo relativo a exportaciones de alta tecnología: mientras que el Perú se encuentra en sus inicios con menos del 3%, el total mundial se ubica sobre el 20% de las exportaciones.

El problema de las exportaciones también es su valor, pues el porcentaje de las exportaciones sobre el PBI (25%) es significativamente menor que el de los países en desarrollo (44%). Cabe señalar que ello también implica una mayor vulnerabilidad externa si se compara con los países de la OCDE, cuyo porcentaje de las exportaciones es tan solo el 22% del PBI.

Uno de los principales factores que explican la expansión económica de los últimos años en el Perú es el incremento de la demanda y de los precios de nuestros productos de exportación.

En el siguiente cuadro comparativo (4.13) de los años 1994, 2004 y 2009, observamos la evolución de los principales destinos de las exportaciones del país en cuanto a volumen y valor de producción.

Cuadro 4.13
Destino de las exportaciones del Perú: 10 primeros países
(Porcentajes)

País	1994		2004		2009	
	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor
Estados Unidos	5,4%	16,1%	15,2%	29,1%	13,8%	17,1%
China	38,3%	6,5%	32,2%	9,8%	40,4%	15,2%
Suiza					0,1%	14,7%
Canadá			1,6%	2,6%	2,3%	8,6%
Japón	8,5%	8,8%	5,9%	4,4%	7,5%	5,1%
Alemania	4,0%	6,4%	2,3%	3,0%	2,7%	3,9%
Chile			6,4%	5,7%	5,9%	2,8%
Corea del Sur (República de Corea)					2,9%	2,8%
España			2,9%	3,3%	2,9%	2,8%
Colombia					1,9%	2,4%
Reino Unido	1,1%	9,2%	0,5%	9,1%		
Países Bajos	1,8%	5,3%	0,8%	3,2%		
Brasil	2,2%	4,1%	1,9%	2,8%		
Italia	1,6%	4,5%				
México	5,4%	3,8%				
Taiwán	5,1%	3,5%				
Total parcial	73,4%	68,1%	69,8%	72,9%	80,4%	75,5%

Fuente: MINCETUR - PROMPERÚ, 2010.

En las exportaciones no tradicionales de PYME a Estados Unidos (nuestro principal socio comercial) según tipo de empresa, el valor de las exportaciones de las empresas grandes disminuyó de US\$ 935,5 millones a US\$ 682,7 millones, mientras en las microempresas casi no varió respecto a los años 2005 y 2009.

Cuadro 4.14
Exportaciones no tradicionales de PYME a Estados Unidos 2009

Tipo de empresa	Exportaciones 2005		Exportaciones 2009	
	Nº	Millones US\$	Nº	Millones US\$
Grande	37	935,5	28	682,7
Pequeña	193	542,3	234	644,6
Mediana	486	175,2	595	203,4
Micro	1428	32,3	1442	34
Total	2144	1685,3	2299	1564,7

Fuentes: SUNAT y PROMPEX.

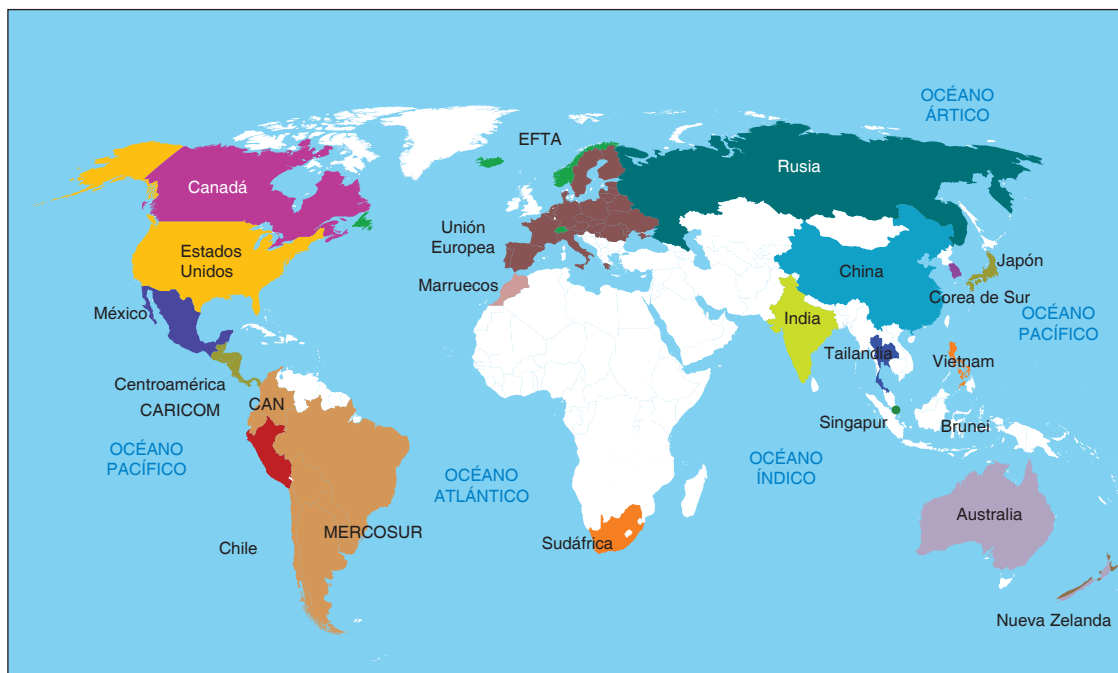
Según la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y la Comisión para la Promoción de Exportaciones (PROMPEX), los productos con mayor demanda en Estados Unidos son los que muestra en el cuadro 4.15.

Cuadro 4.15
Principales productos de exportación a Estados Unidos

Agro	<ul style="list-style-type: none"> • Frutas y hortalizas frescas / congeladas / en conserva: uvas, mangos, palta, espárragos, alcachofa, cebolla, maíz dulce • Menestras y aceitunas en conserva • Manteca y polvo de cacao • Aceite de jojoba • Salsas preparadas (ají, rocoto, mayonesa, huacatay) • Productos nativos (olluco, maíz gigante, quinua, chifles)
Confecciones	<ul style="list-style-type: none"> • En algodón: blusas, faldas, vestidos y pantalones para niños, camisas interiores de punto, T-shirts de algodón para niños, enterizos y demás complementos de vestir para bebés, entre otros • En alpaca: medias, guantes, chalecos, gorros, pantalones para bebés
Pesca	<ul style="list-style-type: none"> • Conchas de abanico, colas de langostino
Artesanías	<ul style="list-style-type: none"> • Artículos de cerámica al frío
Minería no metálica	<ul style="list-style-type: none"> • Travertino, vidrio de seguridad, pisos cerámicos, sanitarios
Sidero metalúrgico	<ul style="list-style-type: none"> • Redes metálicas, varillas de soldadura

En el marco de la globalización económica, el Perú ha firmado tratados de libre comercio (TLC). Se tiene suscritos acuerdos con los siguientes bloques comerciales y países: Comunidad Andina, Acuerdo de Complementación Económica con México, MERCOSUR, TLC Perú – Estados Unidos, Ampliación del ACE Nº 38 con Chile, TLC Perú – Singapur, TLC Perú – Canadá, TLC Perú – China, Protocolo de Cosecha Temprana (PCT) Perú – Tailandia, y se espera suscribir acuerdos con Japón, Corea del Sur, TPPA-Trans Pacific Partnership Agreement (Estados Unidos, Australia, Chile, Brunei, Singapur, Vietnam, Nueva Zelanda), la CARICOM, India, Marruecos, Sudáfrica y la EFTA (Suiza, Noruega, Islandia, Liechtenstein).

Gráfico 4.20
Globalización e integración regional



Fuente: MINCETUR, 2010.
Elaboración: CEPLAN

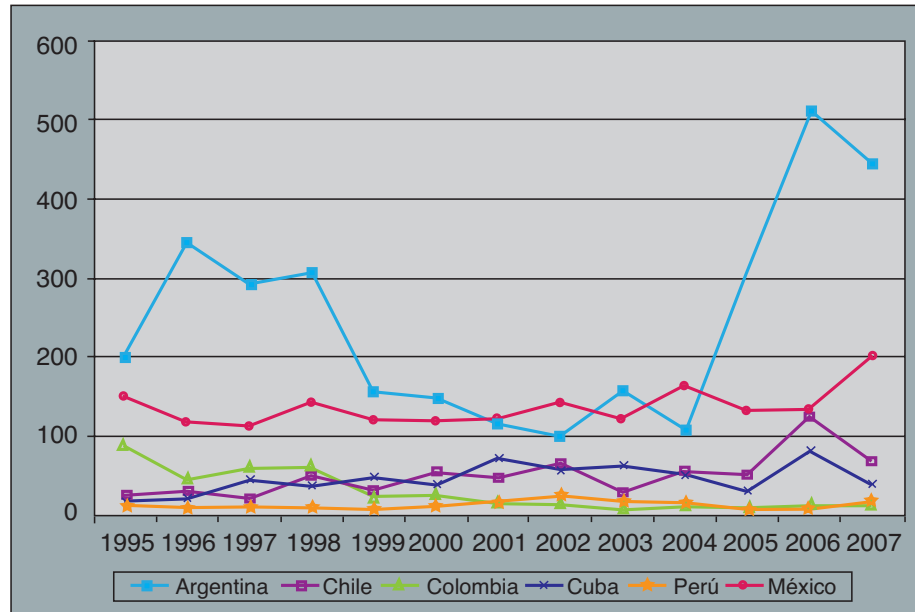
4.3. CIENCIA Y TECNOLOGÍA

El World Economic Forum 2010 presenta el Índice de Conectividad (Networked Readiness Index), y propone como sus pilares el entorno del mercado, el entorno político y regulatorio, la infraestructura, la preparación individual, la disposición del gobierno, el uso individual, el uso comercial y el uso público. Según este índice, el Perú ha retrocedido de la posición 89 entre 134 países en el 2009, a la posición 92 entre 133 países en el año 2010. Este resultado puede indicar la necesidad de plantear programas que permitan mejorar los pilares mencionados.

La escasa productividad laboral promedio, que es diez veces inferior al valor mostrado por las economías desarrolladas según la OIT, obedece al limitado desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación productiva. El indicador más representativo de este atraso en el Perú es el escaso número de patentes otorgadas a sus residentes, apenas quince frente a más de cien en países como Argentina y México (gráfico 4.21).

Esta situación se debe a que, pese al mandato constitucional (Constitución Política del Perú 1993, artículo XIV) de promover el desarrollo científico y tecnológico del país, no hay políticas orientadas a este sector. El rol del Estado es esencial por las externalidades que genera el desarrollo tecnológico. El sector privado no tiene suficientes incentivos para invertir en ciencia y tecnología debido a la incertidumbre sobre los resultados de la investigación; sin embargo, el desarrollo de la innovación con aplicaciones en la producción de bienes y servicios claramente beneficia a la sociedad en su conjunto. De allí la importancia de fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación

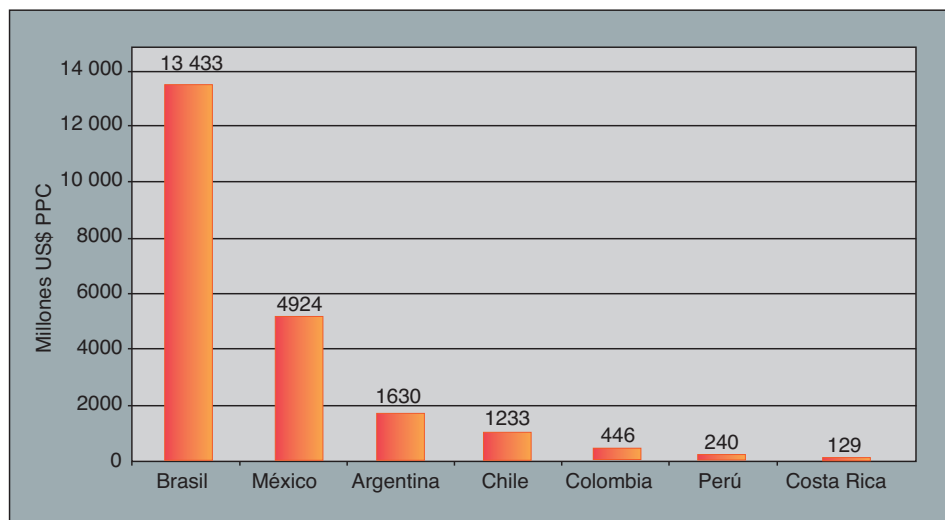
Gráfico 4.21
Número de patentes otorgadas en países de América Latina



Fuente: Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT). En: www.ricyt.org

Tecnológica y financiar con fondos públicos las acciones y proyectos en este sector. El gráfico 4.22 muestra que en el año 2004 el gasto en investigación y desarrollo en Chile fue superior en cinco veces al del Perú, el de México lo fue en veinte veces y el del Brasil en más de cincuenta veces.

Gráfico 4.22
Gasto en investigación y desarrollo en países de América Latina al 2004
(En millones de US\$ PPC)



PPC = Paridad de poder de compra

Fuente: Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT). En: www.ricyt.org

Cabe señalar que en el año 2004 el Estado peruano solo asumió el 25,6% del gasto en investigación y desarrollo, mientras que las universidades se hicieron cargo del 38,1% y las empresas del 29,2%; el 7,1% restante fue asumido por organizaciones privadas sin fines de lucro.

Además de la baja inversión en ciencia y tecnología, la dispersión de los recursos y una institucionalidad desarticulada frenan el impulso de las actividades de investigación y desarrollo en el país. Al respecto, existe una serie de instituciones con grandes limitaciones de fondos, laboratorios y personal con el mandato de promover y desarrollar investigaciones en áreas estratégicas definidas sobre la diversidad de nuestros recursos naturales. Tales instituciones son: la Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial (CONIDA), el Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos (CONACS), el Instituto Antártico Peruano (INANPE), el Instituto Geográfico Nacional (IGN), el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP), el Instituto del Mar del Perú (IMARPE), el Instituto Geofísico del Perú (IGP), el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET), el Instituto Peruano de Energía Nuclear (IPEN), el Instituto Nacional de Investigación y Extensión Agraria (INIA), el Instituto Nacional de Investigación y Capacitación de Telecomunicaciones (INICTEL), el Instituto Tecnológico Pesquero del Perú (ITP), el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI), entre otros.

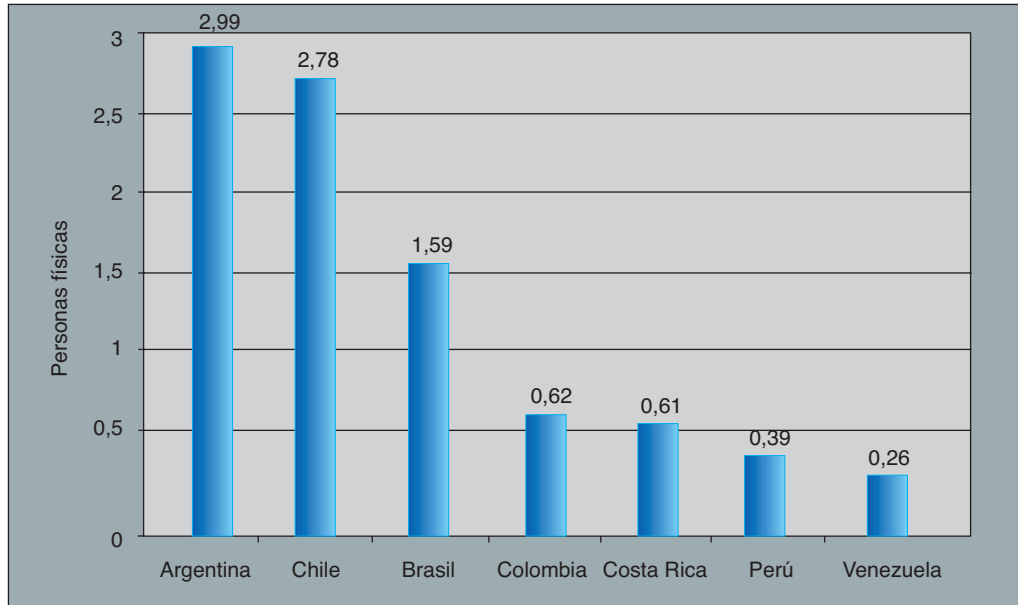
Los organismos mencionados se encuentran adscritos a diferentes sectores de la administración pública y se mantienen relativamente aislados entre sí, hecho que dificulta la posibilidad de emprender proyectos nacionales prioritarios que deben ser ejecutados en forma interdisciplinaria e interinstitucional, de manera tal que contribuyan con efectividad al desarrollo nacional.

Por otro lado, en el Ministerio de la Producción existen los Centros de Innovación Tecnológica (CITE) que apoyan a conglomerados de pequeñas empresas. Asimismo, algunas universidades vienen haciendo esfuerzos para crear incubadoras de empresas y polos tecnológicos, pero estos últimos carecen de apoyo estatal. La postergación de la investigación y desarrollo en el Perú también se percibe en el bajo número de investigadores dedicados a esta actividad. El gráfico 4.23 muestra que Argentina, Chile y Brasil son los países que poseen un mayor número de investigadores.

Uno de los motivos del bajo número de investigadores en el Perú es el escaso nombramiento de personal en los institutos públicos de investigación, pero también los inadecuados criterios de evaluación en estos y en las universidades e instituciones, que suelen otorgar puntajes mucho mayores a actividades administrativas o de otro tipo y demasiado bajos a la producción científica. Ello contribuye a la emigración de numerosos científicos e ingenieros, quienes encuentran mayores facilidades en otros países y tienden a no retornar al Perú, cumpliendo muchos de ellos roles destacados en los campos de la ciencia y la tecnología en los países que los acogen, lo cual constituye una importante fuga de talentos en los cuales el país ha invertido recursos.

Actualmente, el Perú cuenta con la Ley Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica, Ley 28303, y también con un Plan Nacional Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Competitividad y el Desarrollo Humano, aprobado en el año 2006. No obstante que la Ley crea el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (SINACYT), se mantiene la desarticulación entre los institutos de investigación, e incluso se estableció el Programa de Ciencia y Tecnología (FINCYT) para manejar un préstamo del BID, aun cuando la Ley había creado el Fondo Nacional de Desarrollo

Gráfico 4.23
Investigadores por cada mil integrantes de la PEA al 2004



Fuente: Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT). En: www.ricyt.org

Científico y Tecnológico (FONDECYT) para administrar este tipo de recursos. Asimismo, se ha dispuesto que otro fondo de investigación, el Fondo para la Investigación y Desarrollo de la Competitividad (FIDECOM), sea administrado por el FINCYT. Por otro lado, existen los fondos provenientes del canon minero y gasífero destinados a investigación, y los fondos de INCAGRO destinados a la investigación agrícola.

Esto evidencia la necesidad de optimizar y mejorar la institucionalidad del sector ciencia y tecnología, en particular el nivel de autoridad del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC).

4.4. DINÁMICA DE LA ECONOMÍA INTERNACIONAL

Los ciclos tercero y cuarto de expansión económica de largo plazo del Perú han estado asociados a los ciclos de la economía estadounidense. En la posguerra, el PBI per cápita del Perú creció entre 1950 y 1975 a un promedio del 2% y el de Estados Unidos al 2,5% anual. Este periodo pudo haber sido más provechoso si la articulación con Estados Unidos hubiera encontrado al país en una fase de transformación industrial de sus exportaciones y no justamente en un proceso de transición tardía de industrialización sustitutiva de importaciones. Al final, este proceso sustitutivo, conducido desde una perspectiva proteccionista y estatista, se frustró, lo que condujo a postergar la atención de las demandas sociales que incubaron los conflictos sociales que agravaron los efectos de la crisis de la economía estadounidense, que entre 1976 y 2000 disminuyó su PBI per cápita a menos del 2,0% anual mientras la economía peruana sufrió una caída de larga duración.

Luego del impacto de la crisis financiera global en el año 2009, las principales economías desarrolladas (Estados Unidos, Japón y Alemania) y las economías emergentes (China

e India, en particular) han tenido una evolución positiva hasta la fecha. El estimado agregado del PBI mundial muestra que el nivel de actividad de las economías desarrolladas en el primer trimestre del 2010 se habría expandido a una tasa anualizada del 3,0%, a pesar del impacto de un invierno más severo en el hemisferio norte. Para las economías emergentes, la tasa habría alcanzado el 7,6%, destacando el dinamismo de China e India. La producción industrial de Estados Unidos registró un crecimiento anualizado del 5,2% en el mes de abril de 2010; en el continente asiático, Japón, Corea del Sur y China, en el mismo mes, registraron un crecimiento del 25,9%, 19,9% y 17,8%, respectivamente. La producción industrial de Alemania fue del 13,2% y de toda la zona del euro del 9,5%.

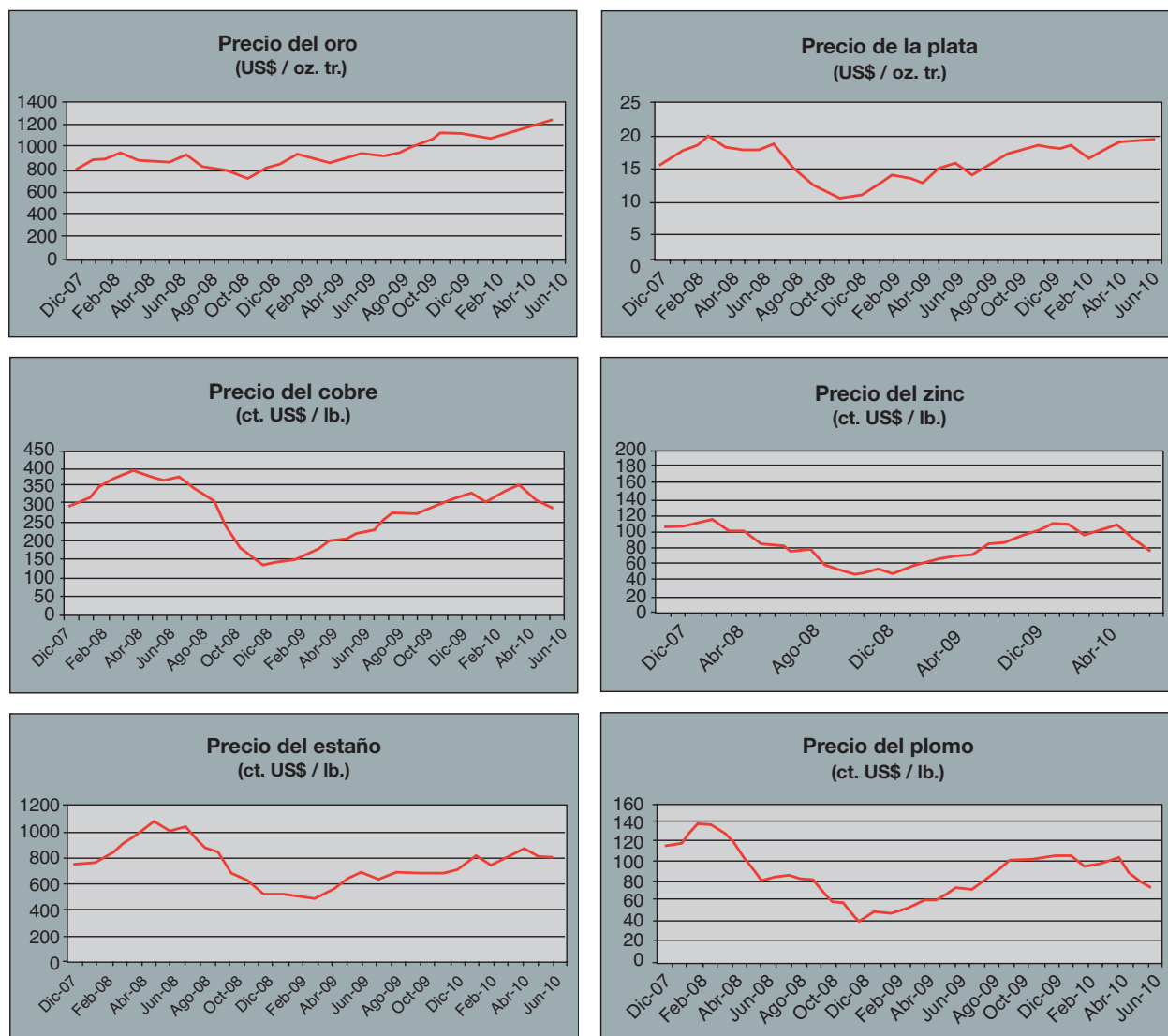
La economía global viene mostrando síntomas de franca recuperación y reversión paulatina de los efectos negativos de la crisis (incluido el reciente impacto en algunos países de Europa), lo que es corroborado por las proyecciones de los principales indicadores económicos y financieros que vienen presentando los diversos organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Comisión Económica para América Latina-CEPAL), los cuales se espera sigan una tendencia creciente en los próximos meses.

Ciertamente, mientras más rápido se produzca la recuperación de la economía mundial, mayores posibilidades tendrá el Perú de una recuperación pronta y de lograr altas tasas de crecimiento económico en forma sostenida hasta el 2021. Pero este factor no es el único importante para nuestro país. Por un lado, el desafío planteado por las nuevas potencias —como China, India, Brasil y Rusia— a la hegemonía económica de Estados Unidos puede crear importantes oportunidades para la economía peruana; mientras que los procesos de integración —como la Unión Europea, NAFTA (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), entre otros— y los acuerdos comerciales —como APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) y ALCUE (Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea)— representan oportunidades de integración con mercados más vastos que nuestro país debe aprovechar.

Frente al paulatino cambio de centros de poder económico mundial que hará más evidente la necesidad de resolver las restricciones de las potencias de Occidente, como son la crisis energética, la crisis alimentaria y el envejecimiento de su fuerza laboral, el Perú tiene la excepcional oportunidad de contribuir a la tercera revolución industrial y a la sociedad del conocimiento con varios recursos estratégicos: el 80% de los climas del planeta y bosques primarios con una rica biodiversidad para aprovechar las ventajas de los productos naturales; diversas fuentes de energía de largo plazo, tanto agotables (gas, carbón, uranio) como renovables (hidráulica y eólica), que hagan frente al calentamiento del planeta y la crisis energética del mundo desarrollado; los minerales necesarios para las aleaciones ligeras requeridas por la nanotecnología y la robótica; un rico patrimonio natural e histórico, así como una diversidad cultural con enorme potencial para el desarrollo del turismo vivencial, deportivo, de servicios de salud y gastronómico, y una localización geográfica privilegiada para la estructuración de una nueva logística de integración con los nuevos centros de producción mundial.

Se observa que la cotización de los minerales tiende al alza debido a la debilidad del dólar y el euro frente a las principales monedas, y simultáneamente a que los índices de las bolsas más importantes sufrieron una caída como consecuencia de la crisis en la zona del euro, lo que llevó a una mayor demanda de oro y otros minerales como activos de refugio.

Gráfico 4.24
Evolución de los precios de los productos mineros



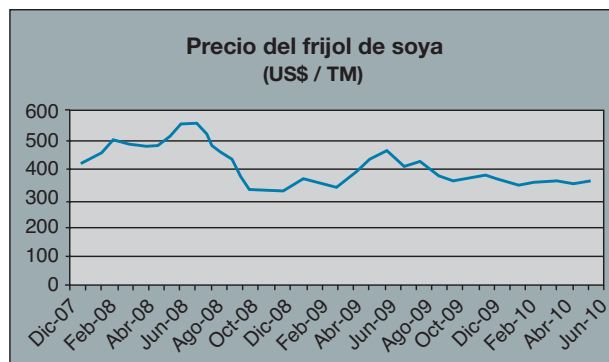
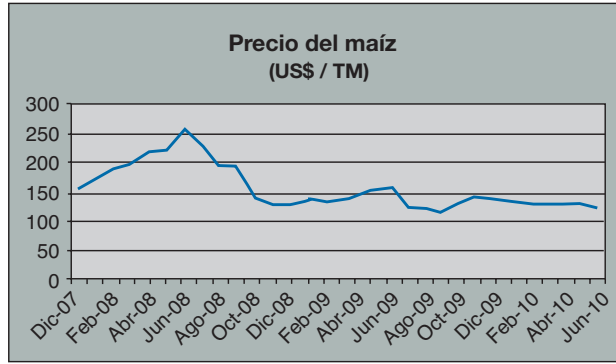
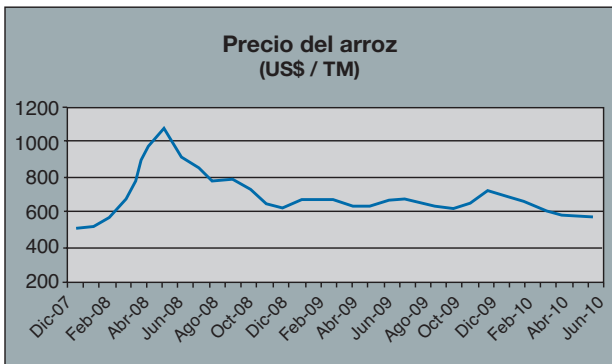
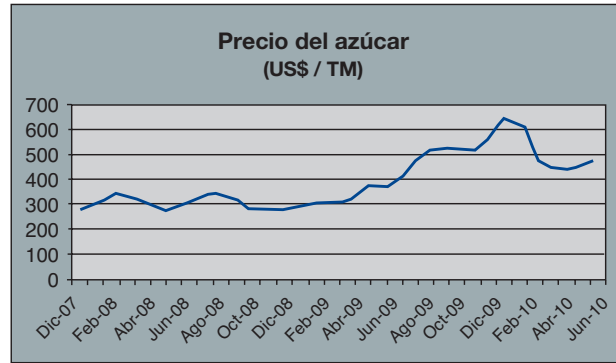
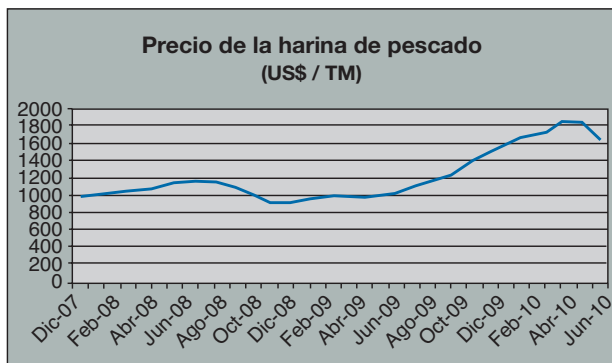
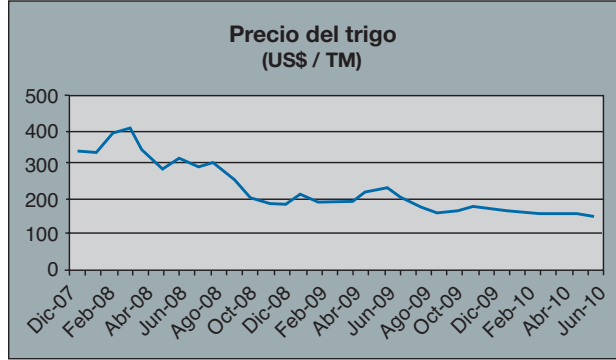
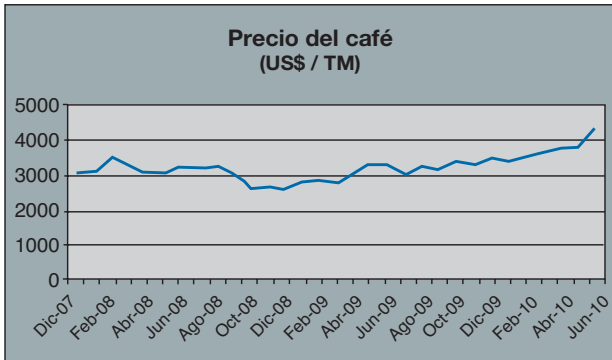
Fuente: BCRP, *Nota semanal* n.º 26, 2010, cuadros estadísticos.
 Elaboración: CEPLAN

En el caso de los alimentos, se observa una tendencia similar, con excepción del azúcar y el café (gráfico 4.25).

En el largo plazo, la demanda de los productos de exportación tradicional seguirá una tendencia a la baja en el caso de los países desarrollados, cuya producción se encontraba dinamizada principalmente por los servicios. Países como Estados Unidos, Japón y la Unión Europea tienden a requerir cada vez menos componentes de materias primas y alimentos, como se aprecia en el gráfico 4.26.

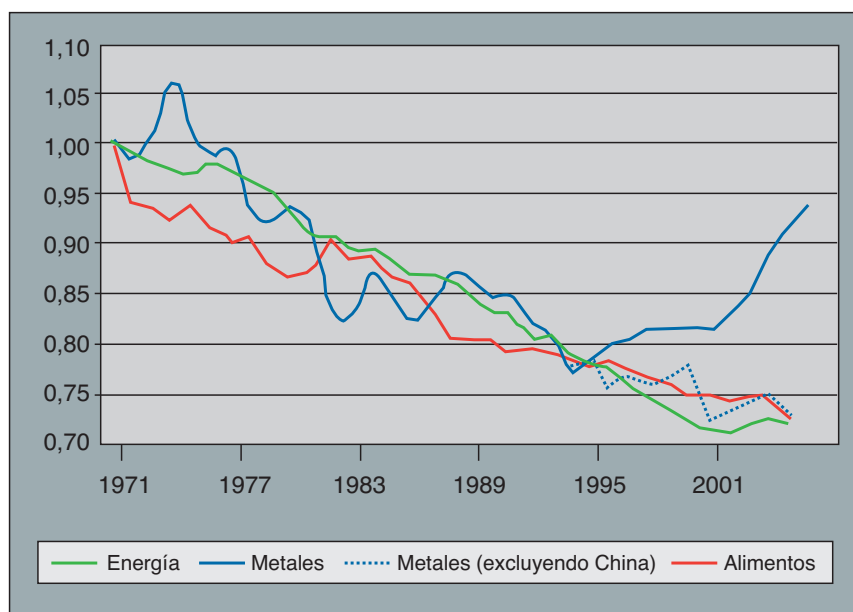
Las políticas anticíclicas deberán tomar en cuenta las tendencias de los mercados mundiales y, sobre todo, adscribirse al proceso de innovación productiva. Ello implica evitar los errores de la década de 1950 y mantener el crecimiento económico en forma sostenida.

Gráfico 4.25
Evolución de los precios de los alimentos



Fuente: BCRP, *Nota semanal* n.º 26, 2010, cuadros estadísticos.
 Elaboración: CEPLAN

Gráfico 4.26
Índice de intensidad de la demanda de productos básicos
(1971=100)



Fuente: Banco Mundial, Global Economic Prospects, 2009.

En el escenario de incertidumbre de la dinámica internacional, los acuerdos comerciales suscritos y los que están por suscribirse configuran un panorama alentador para el desarrollo económico del Perú. Esto generará nuevas e importantes oportunidades de negocios, pero al mismo tiempo establecerá algunas restricciones específicas para el desarrollo de ciertas actividades económicas. De allí la importancia de conocer el nuevo potencial creado, así como las limitaciones específicas de los acuerdos, de manera que en un marco de planeamiento estratégico nacional aseguren las inversiones en infraestructura y servicios públicos necesarias para propiciar la inversión privada nacional y extranjera, lo que permitirá aprovechar las potencialidades creadas por los acuerdos comerciales.

4.5. OBJETIVOS, LINEAMIENTOS, PRIORIDADES, METAS, ACCIONES Y PROGRAMAS ESTRATÉGICOS

A. OBJETIVO NACIONAL: Economía competitiva con alto nivel de empleo y productividad

El objetivo es lograr una economía dinámica y diversificada, integrada competitivamente a la economía mundial y con un mercado interno desarrollado, en un marco de reglas estables que promuevan la inversión privada con alta generación de empleo y elevada productividad del trabajo.

Durante la recuperación del sistema económico internacional se acondicionarán, como parte de las políticas de mejoramiento de la competitividad internacional, la infraestructura, la logística y el capital humano haciendo uso intensivo del empleo

y de insumos nacionales para mantener la demanda efectiva interna. Ello permitirá que las exportaciones tiendan a un nivel superior, con mayor valor agregado e incorporación de conocimiento. Asimismo, se mantendrá el estímulo a la inversión privada con políticas económicas coherentes y reglas estables que promuevan la innovación tecnológica y hagan viable el incremento de la productividad y la competitividad, así como una mayor generación de empleo digno. Con este fin se impulsará el desarrollo de la investigación científica y tecnológica para fortalecer la innovación y la competitividad del país.

El impulso a las actividades generadoras de empleo es clave para la ampliación del mercado interno y el desarrollo de actividades productivas orientadas a este, las que por su competitividad también poseerán un potencial exportador. De este modo se busca conformar una estructura productiva moderna, con fuertes eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante, desplegada equilibradamente a nivel regional, y en la que la fuerza laboral, gracias a la distribución del ingreso, tenga acceso a los mercados de bienes y servicios.

B. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

Política económica

1. Asegurar la credibilidad y predictibilidad de la política económica, garantizando la estabilidad monetaria y de precios, así como de las reglas de juego para la inversión privada.
2. Fortalecer la política y la estrategia de apertura comercial mediante la diversificación hacia los nuevos mercados emergentes y en el marco de los acuerdos comerciales.
3. Promover la inversión pública y privada, nacional y extranjera, asegurando su efecto multiplicador en el país en forma concertada y garantizando su seguridad.
4. Reducir la vulnerabilidad de la economía frente a eventos externos mediante la expansión del mercado interno.
5. Adoptar medidas para ampliar la base tributaria, evitando sobrecargar las actividades económicas formales y su regresividad.
6. Simplificar y controlar permanentemente el marco legal, la estructura y la administración tributaria.
7. Incentivar el desarrollo descentralizado.
8. Facilitar y apoyar los procesos de financiamiento de proyectos de inversión pública a cargo de los gobiernos regionales.

Estructura productiva

1. Promover la articulación de las empresas exportadoras con las industrias de insumos, bienes de capital y servicios, con miras al desarrollo de actividades conexas de alto nivel tecnológico y valor agregado, relacionadas con los recursos naturales estratégicos del dominio marítimo, y de la costa, sierra y selva.

2. Impulsar la inversión en infraestructura logística y productiva local y regional, pública y privada, incluyendo la infraestructura hidráulica mayor y menor, el sistema de infraestructura de riego y drenaje, y convertir las vías interoceánicas en corredores económicos transversales.
3. Promover la producción, el desarrollo empresarial local y el empleo mediante el impulso al desarrollo de industrias de transformación, priorizando los sectores de producción exportable.
4. Fortalecer las industrias nacionales orientadas al mercado interno y promover su participación en los mercados internacionales.
5. Estimular la exploración y explotación minera con el enfoque de responsabilidad social, ambiental y sustentable, que preconiza la integración densa de la economía regional con las inversiones primario extractivas a través de cadenas productivas y/o portafolios de inversiones diversificadas de las grandes empresas.
6. Concertar con las empresas mineras la transformación industrial de su producción, para incrementar el valor agregado preferentemente en el lugar de explotación.
7. Apoyar la investigación y desarrollo para aplicaciones de la producción minera en aleaciones ligeras para la microelectrónica y la robótica.
8. Promover el desarrollo de los servicios turísticos y de gastronomía, así como las actividades vinculadas a estos.
9. Promover el desarrollo del tercer sector o economía solidaria (cadenas productivas, alianzas estratégicas, subcontrataciones), para convertir la agricultura campesina en agricultura comercial y las MYPE en PYME formales.
10. Posibilitar el acceso de todos los tipos de empresas, en especial de las MYPE, a los mercados financieros con igualdad de oportunidades, y promover el desarrollo empresarial en la conducción de las unidades de producción familiar en los ámbitos urbano y rural.
11. Regular y supervisar los monopolios para evitar el abuso de la posición de dominio.
12. Apoyar el desarrollo de las capacidades de gestión local, y el acceso a la información, a la transferencia tecnológica y al crédito.
13. Apoyar la transformación de la formación profesional universitaria estatal para alcanzar la calidad y competitividad internacionales y hacerla concordante con la modernización productiva.
14. Mantener mecanismos de diálogo y coordinación permanentes entre las distintas entidades del sector público y entre el sector público y el sector privado, para definir temas estratégicos de desarrollo e instrumentos que permitan mejorar y consolidar la competitividad del sector productivo.

Competitividad e integración a los mercados globales

1. Promover el aprovechamiento de las ventajas de los acuerdos y tratados comerciales con Estados Unidos, la Unión Europea, el APEC, la CAN y el MERCOSUR.
2. Estimular la producción exportable competitiva con alto valor agregado; incentivar el establecimiento de una cadena logística y de información para el comercio exterior competitivo; apoyar la organización asociativa de las PYME en consorcios de exportación, y promover alianzas público-privadas para la inversión en infraestructura de comercio exterior.
3. Impulsar las exportaciones de productos ecológicos con el fin de incrementar su participación en el valor de las exportaciones.
4. Promover el uso de las tecnologías de información como forma de reducir costos, ampliar mercados y mejorar la competitividad.
5. Impulsar la integración física, comercial y económica con Brasil.

Innovación y tecnología

1. Promover la investigación científica y tecnológica proyectada a la innovación con base en las prioridades del desarrollo y la inserción competitiva del Perú en la economía mundial.
2. Propiciar la disminución de las brechas de conocimiento científico y tecnológico con los países industrializados.
3. Asegurar un ambiente de competitividad, meritocracia y buenas prácticas de investigación en las universidades y centros de investigación del Estado.
4. Promover las actividades profesionales de los investigadores científicos y tecnológicos que revaloren su papel y los orienten a la producción de conocimiento científico, tecnológico y de innovación para alcanzar estándares internacionales.
5. Promover, en el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica, una gestión eficiente, altamente profesional y desarrollada con criterios de competitividad internacional, ética pública, coordinación intersectorial y amplia participación, que a su vez sea informada, transparente en sus actos y desarrollada tecnológicamente en todas sus instancias.
6. Garantizar que el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica se convierta en factor favorable para el desarrollo de la competitividad nacional.
7. Promover el acercamiento de los centros de investigación de las universidades e instituciones públicas de investigación a las empresas, para realizar proyectos de investigación directamente vinculados con las necesidades del crecimiento económico.

8. Fomentar el desarrollo de actividades de ciencia, tecnología e innovación en los ámbitos nacional, departamental y local, y la generación de pequeñas y medianas empresas de base tecnológica, priorizando los polos tecnológicos.
9. Impulsar la construcción de una cultura científica y tecnológica nacional que aliente la creatividad, la investigación científica, el desarrollo tecnológico y que favorezca la socialización y la apropiación de la ciencia, la tecnología y la innovación, con miras a ser parte de la sociedad del conocimiento.
10. Fomentar la creación, modernización y permanente actualización de la infraestructura de investigación y desarrollo del país, en especial el establecimiento de parques científico tecnológicos y tecnopolos de innovación.
11. Promover la co-responsabilidad pública y privada en el financiamiento de las actividades de ciencia, tecnología e innovación a nivel nacional y regional.
12. Impulsar el establecimiento de un Sistema Nacional de Información de Ciencia, Tecnología e Innovación que sea incluyente y descentralizado.
13. Reforzar los mecanismos para garantizar el derecho a la propiedad intelectual y la defensa del conocimiento tradicional.

Empleo

1. Promover la modernización de las unidades productivas familiares y reducir la informalidad urbana y la agricultura de subsistencia mediante el establecimiento de complejos integrados de producción e incubadoras de empresas, con el apoyo sostenido de los gobiernos regionales y locales.
2. Impulsar la competitividad laboral de los trabajadores a estándares internacionales mediante la concertación entre el Estado, la empresa privada y los propios trabajadores, fomentando la negociación colectiva y la promoción de formas de solución pacífica de los conflictos laborales.
3. Promover el acceso de las mujeres, los jóvenes, los adultos mayores y los discapacitados a los mercados de trabajo.
4. Apoyar la competitividad empresarial de las MYPE, las PYME y la agricultura campesina, y promover una normativa que establezca un marco legal e institucional para que estas unidades económicas funcionen como tercer sector.
5. Promover la capacitación para el trabajo, la reconversión laboral y la formación continua en las empresas, así como la orientación vocacional, la información ocupacional y la normalización y certificación de competencias laborales para desarrollar los recursos humanos.

C. PRIORIDADES

1. Mantener la continuidad del crecimiento económico.
2. Desarrollar la ciencia y la tecnología aplicadas al logro del desarrollo sostenible.

3. Diversificar la estructura económica e incrementar el valor agregado de la producción.
4. Mantener el crecimiento de las exportaciones.
5. Formalizar las MYPE y apoyar el incremento de su productividad.
6. Garantizar la seguridad de las inversiones.
7. Mejorar la eficiencia y transparencia del sistema financiero.

D. OBJETIVOS ESPECÍFICOS, INDICADORES, METAS Y ACCIONES ESTRATÉGICAS

Objetivo específico 1: Política económica estable y previsor, que alienta el crecimiento económico sostenido a través de la inversión privada y pública en actividades generadoras de empleo

a. Indicadores y metas

N°	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
1	PBI per cápita (en US\$ de 2008)	PBI / Población	INEI, BCRP	4473	6000	10 000
2	Tasa de inversión (precios de 1994)	Inversión bruta fija / PBI	BCRP	27%	20%	24%
3	Presión tributaria	Ingresos tributarios / PBI * 100	BCRP	15,6%	14,6%	20%
4	Relación impuestos directos / Indirectos	(Recaudación impuestos directos / Total) * 100 / (Recaudación impuestos indirectos / Total impuestos) * 100	BCRP	41%/59%	48% /52%	50% / 50%

b. Acciones estratégicas

Mantener el equilibrio de las cuentas fiscales, la balanza de pagos y la autonomía de la política monetaria.
Acumular una reserva adecuada de recursos públicos durante los ciclos positivos de la economía, a fin de aplicar una política fiscal contracíclica cuando sea necesario.
Incrementar la inversión pública y estimular la inversión privada.
Mantener la política de libertad cambiaria y del comercio exterior.
Modernizar y simplificar la administración de la gestión pública.
Mejorar la confiabilidad e institucionalidad de la información estadística.

Objetivo específico 2: Estructura productiva diversificada, competitiva, sostenible y con alto valor agregado y productividad

a. Indicadores y metas

N°	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
5	Productividad promedio	Valor agregado bruto (nuevos soles 1994) / PEA ocupada	INEI	15 519	17 350	26 000
6	Puesto según la facilidad de hacer negocios	<i>Ranking Doing Business*</i>	Banco Mundial, <i>Doing Business</i>	46 (2010)	s. i.	25
7	Participación del VAB manufacturero en el PBI total	VAB manufactura / VAB total * 100	INEI	(2008) 17%	17%	25%
8	Total turistas internacionales	Total turistas internacionales = Turistas extranjeros + Turistas peruanos residentes en el extranjero	MININTER-DIGEMIN. Reporte de llegada de turistas internacionales MINCETUR/OGEE	2 139 961	4 546 383	10 000 000

* Cambio de metodología

b. Acciones estratégicas

Crear una entidad encargada específicamente de la promoción y el fomento de nuevas actividades económicas competitivas internacionalmente.
Establecer mecanismos de apoyo para el desarrollo de conglomerados, cadenas productivas y parques industriales con enfoque nacional, regional y local, desarrollando y ampliando el mercado interno.
Concertar medidas de promoción del desarrollo productivo entre los sectores público y privado, e implementarlas.
Fortalecer sistemas integrados de calidad en las empresas.
Impulsar la prestación de servicios para el desarrollo de capacidades empresariales (capacitación, consultorías, etc.) tanto con acciones directas como por medio de la promoción de organizaciones privadas que provean dichos servicios en condiciones de competencia y calidad.
Establecer mecanismos formales de comunicación y coordinación entre el sector privado y los organismos encargados de la promoción de actividades productivas.
Proveer un sistema de información transparente y oportuno que facilite el desarrollo de las empresas y del mercado de servicios de desarrollo empresarial.



▶▶

Difundir adecuadamente los servicios prestados por el Estado y por los gobiernos regionales y locales a los agentes económicos.
Crear incentivos para la repatriación de profesionales, técnicos y empresarios de alto de nivel que viven en el extranjero.
Establecer condiciones para la creación de fondos de inversión de riesgo en actividades productivas.
Adoptar medidas que permitan que el impuesto a la renta y la recuperación del capital invertido promuevan el empleo y la producción.
Promover el cumplimiento de la normatividad en materia de derechos fundamentales, derechos sociolaborales, de seguridad y salud en el trabajo.
Fomentar el desarrollo de la formación profesional y de los recursos humanos mediante la mejora y adaptación de las cualificaciones y competencias laborales.
Mantener mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para las medidas de promoción que se pongan en práctica y establecer condiciones para su extinción.
Promover la inversión privada en tierras eriazas para ampliar la frontera agrícola conforme a criterios de zonificación ecológica económica.
Diseñar e implementar un sistema de información georreferenciado sobre las áreas de desarrollo económico y potencialidades regionales y locales.
Promover el incremento de comunidades que participan en actividades de ecoturismo, turismo vivencial y rural.
Promover el turismo mediante incentivos tributarios y la simplificación de trámites para la construcción de hoteles e infraestructura adecuada y la formación de recursos humanos competentes.
Desarrollar sitios turísticos que se manejen con criterio de uso público sostenible, de servicios y facilidades adecuadas y constituyan productos atractivos y competitivos.
Brindar seguridad a los destinos turísticos principales.
Promover la competitividad para el acceso al mercado interno y externo de la producción agropecuaria, forestal y agroindustrial.

Objetivo específico 3: *Crecimiento sostenido de las exportaciones sobre la base de una oferta exportable diversificada, actividades sostenibles y el acceso a nuevos mercados*

a. Indicadores y metas

N°	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
9	Exportaciones de bienes (millones de US\$)	Exportaciones de bienes (millones de US\$)	BCRP	31 529	72 000	124 000
10	Exportaciones no tradicionales (millones de US\$)	Exportaciones no tradicionales (millones de US\$)	BCRP	7543	14 700	28 000

b. Acciones estratégicas

Apoyar la inserción de bienes y servicios peruanos de manera competitiva en los mercados internacionales.
Mejorar las condiciones de acceso a los mercados y establecer reglas y disciplinas claras para el intercambio de bienes, servicios e inversiones.
Posicionar una “marca de país” a nivel internacional, asociada a las ventajas competitivas del Perú y sus productos emblemáticos, a fin de favorecer la apertura de nuevos mercados para la producción nacional.
Fortalecer el sistema de inteligencia comercial.
Promover iniciativas de biocomercio articuladas con mercados especializados de alto valor.
Incrementar la participación de los productos ecológicos en las exportaciones peruanas.
Promover el desarrollo de empresas y cadenas exportadoras, articulando a las PYME con las grandes empresas y concretando esquemas de promoción de las exportaciones.

Objetivo específico 4: *La innovación, el desarrollo tecnológico y la aplicación del conocimiento científico contribuyen constantemente al desarrollo de las actividades productivas y a su sostenibilidad ambiental*

a. Indicadores y metas

N°	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
11	Proporción de profesionales de carreras de ingeniería, ciencias, medicina, biología y afines con respecto al total	Cantidad de profesionales de carreras de ingeniería, ciencias, medicina, biología y afines / Total de profesionales y técnicos	INEI	(2007) 22,9 %	s. i.	30%
12	Número anual de nuevas patentes	Número de solicitudes de patentes tecnológicas de residentes al año	INDECOPI	40	s. i.	100
13	Tasa de inversión en investigación, ciencia y tecnología	Inversión en investigación / PBI	MEF	0,15%	s. i.	1%
14	Número de artículos peruanos publicados en revistas científicas indexadas	Número de artículos peruanos publicados en revistas científicas de acuerdo a Science Database	Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (www.ricyt.org)	600	s. i.	1500

b. Acciones estratégicas

Establecer un Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología unificado.
Implementar nuevas metodologías e instrumentos de financiamiento de la ciencia y la tecnología (fondos de investigación y desarrollo, priorización de proyectos, etc.).
Identificar subsectores de mediana y alta tecnología en los que se tenga ventajas comparativas o competitivas, y desarrollarlos.
Implementar medidas para incrementar la inversión privada nacional y extranjera en sectores productivos de mediana y alta tecnología.
Establecer incentivos para fomentar las vocaciones en ramas de ciencias e ingenierías, así como la especialización en los niveles de pregrado y posgrado.
Crear premios, distinciones e incentivos tributarios para estimular el desarrollo de proyectos de ciencia y tecnología.
Establecer prioridades para las investigaciones según campos científicos de acuerdo con las necesidades del país, y destinar financiamiento público para proyectos en los temas de mayor prioridad.
Fomentar las actividades de investigación a fin de incorporar investigadores científico-tecnológicos con probada producción en publicaciones y patentes.
Establecer un programa para la repatriación de talentos peruanos en el exterior.
Crear un Centro Nacional de Investigación Científica y Tecnológica para el desarrollo de sectores priorizados, tanto para realizar actividades de investigación básica como para apoyar a los sectores industriales de mediana y alta tecnología.

Objetivo específico 5: Incremento de los empleos adecuados para la modernización inclusiva

a. Indicadores y metas

N°	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
15	Porcentaje de trabajo asalariado	PEA asalariada / PEA total	MTPE-ENAH0	42,7%	45%	60%
16	Porcentaje de empleo adecuado	PEA empleada adecuadamente / PEA total	MTPE-ENAH0	51,6% (2009)	69%	75%

b. Acciones estratégicas

Incentivar la formalización del empleo y el reconocimiento de los derechos laborales.
Vigilar el respeto de la normativa laboral por las empresas.
Facilitar la formalización de las MYPE y las PYME, y crear incentivos crediticios o de otro tipo con ese fin.
Realizar acciones de promoción para la capacitación del personal de las MYPE y PYME.
Difundir en las MYPE y las PYME el uso de tecnologías que incrementan la productividad y otorgar facilidades e incentivos para su incorporación.
Mantener regímenes tributarios, laborales y comerciales especiales adecuados para las pequeñas y microempresas.
Simplificar los trámites y requisitos para el funcionamiento de las MYPE y las PYME.

Objetivo específico 6: Marco institucional y jurídico que garantiza la seguridad de las inversiones

a. Indicadores y metas

N°	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
17	Índice de protección al inversionista	Ranking Doing Business*	Banco Mundial, Doing Business	20 (2010)	s. i.	15

* Cambio de metodología

b. Acciones estratégicas

Perfeccionar el marco legal para la solución de controversias comerciales.
Asegurar el cumplimiento de los convenios de estabilidad jurídica.
Fortalecer e incrementar las salas especializadas en asuntos comerciales, a fin de mejorar la predictibilidad de las decisiones del Poder Judicial.
Fortalecer la autonomía y las capacidades técnicas de los organismos reguladores para su actuación independiente.

Objetivo específico 7: Mercados financieros transparentes y eficientes, con instituciones sólidas que facilitan el financiamiento y la inversión

a. Indicadores y metas

N°	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
18	Nivel de intermediación financiera en moneda nacional	Depósitos a la vista + Cuasidinero en moneda nacional / PBI * 100	BCRP	(Dic. 2008) 10,1	15	20
19	Índice de intermediación financiera	Crédito al sector privado / PBI * 100	BCRP	(2008) 23,1	64,7	80
20	Nivel de financiamiento a través del mercado de valores	Saldo de deuda objeto de deuda pública primaria en circulación / PBI * 100	CONASEV, BCRP	4,45%	3,5%	10%

b. Acciones estratégicas

Mejorar la transparencia y el suministro de información a prestatarios, ahorristas, inversionistas y asegurados en los mercados financieros.
Adoptar medidas para incrementar la competencia en los mercados financieros.
Tomar medidas para reducir la dolarización del sistema financiero.
Adoptar acciones para facilitar la correspondencia de plazos entre las fuentes de fondos y los préstamos otorgados por el sistema financiero.

► Crear fondos de financiamiento promocionales para apoyar el desarrollo de pequeños negocios en los ámbitos urbano y rural.

Tomar medidas para asegurar que cuando se otorgue incentivos tributarios estos se vinculen con el incremento del empleo y la producción.

Dar facilidades para la creación de fondos de capital de riesgo.

E. PROGRAMAS ESTRATÉGICOS

N°	PG/ PY	Título	Ámbito	Descripción - Resultado esperado	Monto estimado (Mill. S/.)
1	PG	Programa de ciencia y tecnología	Nacional	Programa que mediante el otorgamiento de fondos promueva la innovación en las empresas, la investigación aplicada en las universidades asociada a las necesidades de las empresas, y el mejoramiento de las capacidades de los investigadores y profesionales.	1020
2	PG	Programa de abastecimiento energético	Nacional	El objetivo de este programa es ser autosuficientes en la producción de energéticos para permitir el crecimiento económico sostenido, mediante una matriz energética diversificada, competitiva y con énfasis en las fuentes renovables y la eficiencia energética. Comprenderá el desarrollo de proyectos públicos y privados con consideraciones sociales y ambientales, para el desarrollo de una industria del gas natural, la construcción de centrales hidroeléctricas e infraestructura para aprovechar energías renovables, etc.	s. i.
3	PG	Programa nacional de irrigación	Nacional	Desarrollo de la infraestructura necesaria para la actividad agraria, tanto con obras financiadas por el sector privado como con aquellas que requieren aporte del Estado y tienen una rentabilidad social importante.	17 557
4	PG	Programa de mejora de la sanidad agraria	Nacional	Programa destinado a mejorar la competitividad del productor agrario promoviendo condiciones sanitarias y de inocuidad agroalimentaria, ofreciendo productos sanos y competitivos favorables para un desarrollo sostenido de la agricultura nacional y de la agroindustria.	1563
5	PG	Programa de promoción de la actividad agroindustrial	Nacional	Desarrollo de proyectos públicos y privados. Asimismo, eliminación de barreras, otorgamiento de incentivos y otras actividades de apoyo y promoción para la agroindustria en los aspectos y zonas establecidas de acuerdo con la política industrial.	1723
6	PG	Programa de incremento de la productividad rural de los pequeños productores agrarios	Nacional	Incrementar la productividad agropecuaria enfocada en los pequeños productores rurales.	1700
7	PG	Programa de incremento de la productividad de las MYPE	Nacional	Incrementar la productividad de las MYPE.	150

N°	PG/ PY	Título	Ámbito	Descripción - Resultado esperado	Monto estimado (Mill. S./.)
8	PG	Programa de trabajo infantil	Nacional	Busca el control y mitigación del trabajo infantil.	s. i.
9	PG	Programa de mejora en el clima de negocios - competitividad	Nacional	Incluye acciones de apoyo a la generación de oportunidades de negocio, entre otras.	s. i.
10	PG	Programa de afianzamiento del sistema financiero para el crecimiento económico nacional	Nacional	Medidas para extender y consolidar la utilización del sistema financiero en las actividades de todo el país.	s. i.
11	PG	Programa de desarrollo de la actividad forestal	Nacional	Desarrollo de proyectos públicos y privados y de promoción de la actividad comercial con sostenibilidad, y modernización y simplificación del sistema de gestión forestal del Estado a través del uso de tecnología de punta para el control de la procedencia legal de la madera, entre otros aspectos.	120
12	PG	Programa de desarrollo de la actividad industrial	Nacional	Incluye proyectos públicos y privados, así como acciones de apoyo a la actividad industrial, aplicando los mecanismos establecidos en la política nacional correspondiente.	1064
13	PG	Programa de apoyo al desarrollo minero	Nacional	Comprende proyectos privados y acciones de soporte del Estado para el desarrollo, la diversificación y la sostenibilidad social y ambiental de la actividad minera, de acuerdo con los mecanismos determinados en la política nacional correspondiente.	8136
14	PG	Programa de apoyo a la actividad pesquera	Nacional	Incluye proyectos privados y acciones que permitan el desarrollo de la actividad pesquera como soporte de la actividad económica en zonas menos desarrolladas.	1181
15	PG	Programa de desarrollo de la actividad turística	Nacional	Desarrollo de infraestructura pública y privada y organización de circuitos turísticos, así como capacitación a los empresarios potenciales.	423
16	PG	Programa de desarrollo de la actividad gastronómica	Nacional	Programa de difusión de la gastronomía peruana en el extranjero e internamente, junto con el desarrollo de servicios de asesoría y centros de capacitación para nuevos emprendedores.	s. i.
17	PG	Legitimidad del sistema fiscal a cargo de SUNAT	Nacional	Contribución al equilibrio de las cuentas fiscales.	s. i.
18	PG	Programa de promoción de exportaciones	Nacional	Busca la ampliación de mercados externos para bienes y servicios en condiciones de competitividad.	2000
TOTAL					36 637

EJE ESTRATÉGICO 5: DESARROLLO REGIONAL E INFRAESTRUCTURA

El *Plan Bicentenario* considera imprescindible definir estrategias que contribuyan a cerrar las diferentes brechas de desigualdad de recursos y capacidades entre Lima y las regiones, y entre las propias regiones. Desarrollar una infraestructura económica y productiva suficiente y adecuada, descentralizada y de uso público es un objetivo estratégico fundamental.

Actualmente Lima concentra el 52,6% del valor agregado bruto (VAB) nacional, al mismo tiempo que la costa concentra el 27,3%, la sierra el 14,9% y la selva el 5,2%. Lima también concentra el 57,2% del VAB de manufacturas y el 62,4% del VAB de servicios. Es además sede del 70% de las diez mil empresas que generan el 98% del PBI nacional, y registra el 43,1% de los principales contribuyentes y el 58,4% de los medianos y pequeños.

En materia de infraestructura, Lima cuenta con la mayor densidad de red vial, su coeficiente de electrificación llega al 99,2% de su población y su densidad de telefonía fija es de 19,9 líneas por cada 100 habitantes, el doble que el promedio nacional.

Esta desigualdad trae consigo una dificultad estructural para disminuir la pobreza, habilitar espacios habitacionales adecuados, atraer inversiones y desarrollar actividades productivas con tecnología de alto nivel. De hecho, la desigualdad de las regiones respecto de Lima también se registra en los índices de productividad. Mientras Lima Metropolitana tiene una productividad promedio por persona ocupada de 20 698 nuevos soles, en la sierra y la selva alcanza los 9712 y 9504 nuevos soles respectivamente.

Vencer las inequidades y la desigualdad infraestructural requiere en primer término desarrollar la oferta energética, duplicar la longitud de la red vial asfaltada nacional y departamental, contar con más puertos aptos para actividades de exportación/importación en gran escala, ejecutar vastos programas de ampliación de los canales de riego rural, y elevar la participación de las regiones en el PBI.

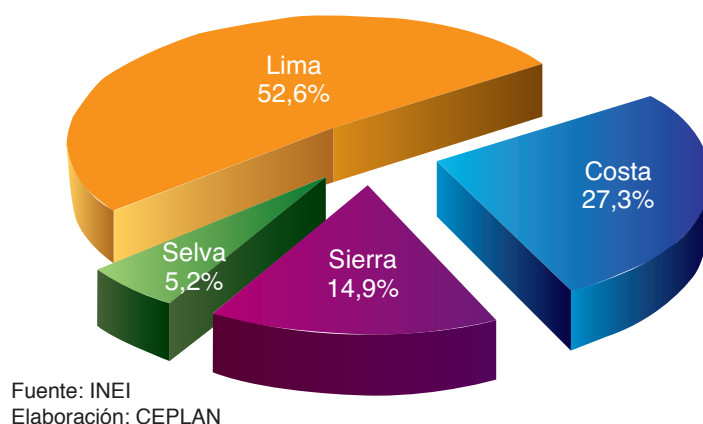
Sin embargo, un factor fundamental será consolidar el proceso de regionalización ofreciendo alternativas de desarrollo territorial que involucren dos o más departamentos. Una propuesta importante del esquema de desarrollo territorial es la creación de centros poblados planificados (CPP) y la habilitación de ciudades intermedias que cuenten con un certificado de no menos del 90% de cobertura de todos los servicios básicos.

5.1. CONCENTRACIÓN ESPACIAL

Uno de los principales problemas que enfrenta el desarrollo en el Perú es el enorme desequilibrio entre Lima y el resto de capitales de departamento. Este problema se origina recién en el siglo XX, con una marcada concentración espacial de la producción, la renta, el empleo y los servicios en la capital y un desarrollo desigual entre los departamentos de la costa y los de la sierra y la selva, con indicadores de crecimiento y calidad de vida significativamente inclinados a favor de los primeros.

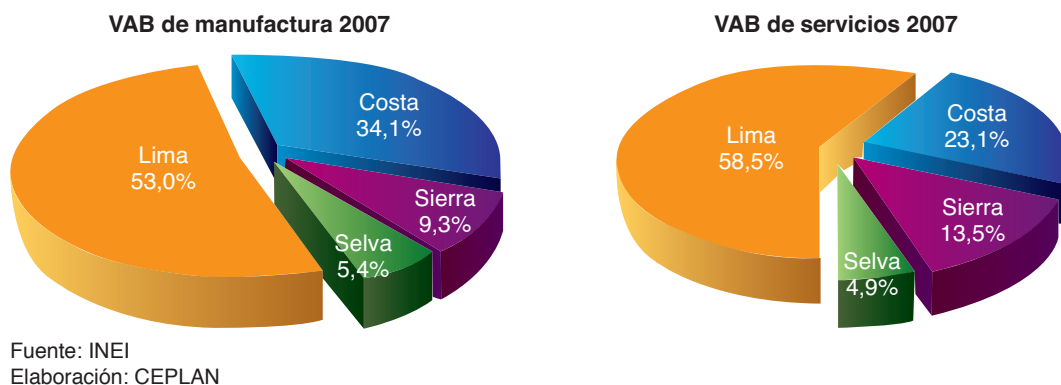
La concentración espacial se refleja, en primer lugar, en las actividades económicas. Así, Lima origina más de la mitad del PBI nacional. El gráfico 5.1 muestra la composición del PBI por regiones naturales, donde se observa que Lima concentra el 52,6% del PBI nacional, la costa representa casi el doble de la sierra, y esta última cerca del triple de la selva.

Gráfico 5.1
Distribución del valor agregado bruto por regiones naturales en el Perú, 2008 (%)



La concentración no solo se aprecia en el PBI global, sino también en sus componentes principales, en especial la manufactura y los servicios, que son los mayores generadores de empleo.

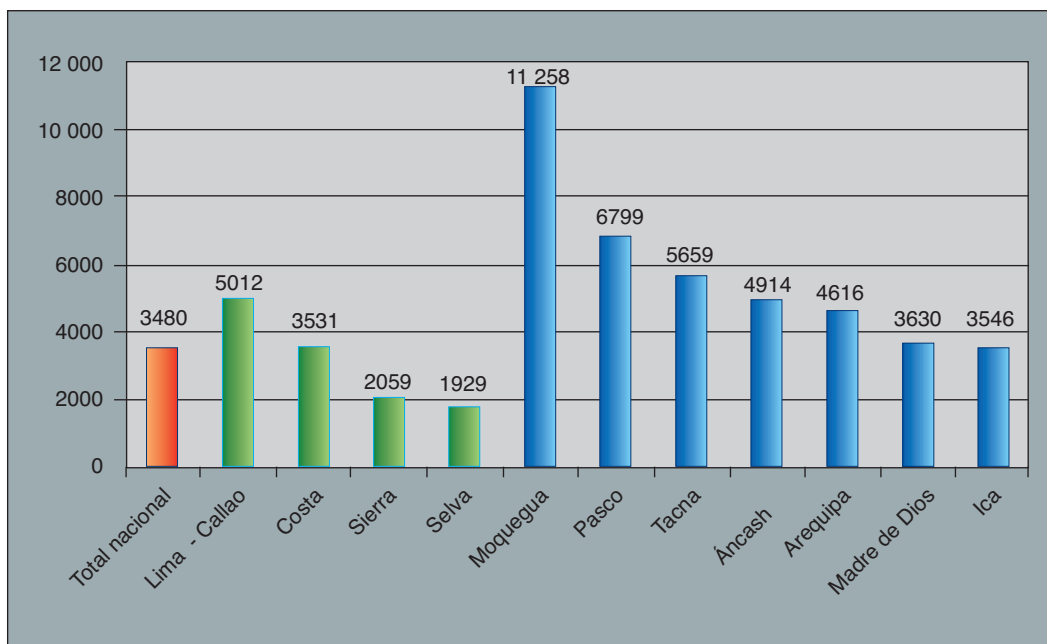
Gráfico 5.2
Distribución del valor agregado bruto de manufactura y servicios por regiones naturales en el Perú, 2008 (%)



Estas desigualdades se reflejan también en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), cuyos niveles más altos corresponden a Lima y Callao. Más aún, la diferencia entre la capital y el resto del país se reproduce entre las capitales departamentales y sus provincias. Además, Lima es sede del 70% de las diez mil principales empresas que generan el 98% del PBI nacional, y registra el 43,1% de los principales contribuyentes y el 58,4% de los medianos y pequeños.⁸⁰ Asimismo, Lima cuenta con la mayor densidad de red vial, un alto coeficiente de electrificación que llega al 99,2%⁸¹ de su población y un acceso a la red pública para eliminación de excretas que alcanza al 87,1%,⁸² mientras que su densidad de telefonía fija es de 19,9 líneas por cada cien habitantes, el doble que el promedio nacional.⁸³

En lo que respecta al ingreso per cápita, el gráfico 5.3 muestra las significativas disparidades entre Lima-Callao y las regiones naturales. Se observa que la desigualdad de ingresos es muy marcada, incluso entre los departamentos con ingresos superiores a los US\$ 3000.

Gráfico 5.3
Ingreso per cápita 2007 en el Perú medido por el valor agregado bruto (US\$)



Fuente: INEI
 Elaboración: CEPLAN

80 PNUD, *Cifras para la Descentralización. Versión Temática*. Cuadernos PNUD. Serie Desarrollo Humano n.º 1. Lima: PNUD-Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano, 2008.

81 INEI, *Compendio Estadístico 2009*; Ministerio de Energía y Minas - Dirección General de Electricidad - Dirección de Promoción y Estudios.

82 INEI, ENAHO 2008 y *Compendio estadístico 2009*.

83 MTC - Dirección General de Regulación y Asuntos Internacionales de Comunicaciones; INEI, *Perfil sociodemográfico del Perú* y Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

Cuadro 5.1
PBI por departamento en el Perú, 2001-2008
(Miles de nuevos soles 1994)

Departamentos	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Amazonas	713 283	748 512	788 252	828 113	886 098	947 537	1 019 239	1 096 782
Áncash	4 265 049	5 002 699	5 109 025	5 254 171	5 420 392	5 548 219	5 933 561	6 458 505
Apurímac	513 671	543 195	570 523	602 752	647 375	699 896	725 416	746 771
Arequipa	5 926 325	6 427 558	6 654 406	7 019 105	7 500 731	8 088 736	9 194 483	9 996 190
Ayacucho	1 034 536	1 096 438	1 154 810	1 146 300	1 250 596	1 366 206	1 535 602	1 676 957
Cajamarca	3 532 517	3 899 627	4 239 997	4 300 235	4 615 762	4 532 120	4 229 719	4 595 685
Cusco	2 601 352	2 495 739	2 650 262	3 123 972	3 399 360	3 797 773	4 166 288	4 466 897
Huancavelica	1 186 443	1 167 209	1 200 522	1 217 731	1 304 894	1 385 149	1 345 979	1 383 979
Huánuco	1 268 731	1 295 158	1 416 082	1 456 179	1 489 767	1 523 966	1 561 718	1 664 728
Ica	2 704 671	2 881 949	2 980 876	3 244 184	3 675 078	3 978 927	4 352 653	5 309 414
Junín	3 926 630	4 043 976	4 129 039	4 386 276	4 395 033	4 873 104	5 186 921	5 618 786
La Libertad	4 884 885	5 201 706	5 546,278	5 509 043	6 056 995	7 002 487	7 714 464	8 303 876
Lambayeque	3 232 991	3 391 227	3 527,962	3 370 043	3 641 381	3 836 133	4 245 553	4 602 681
Lima	56 250 191	58 410 156	60 540,941	63 640 178	68 042 825	74 047 284	82 030 245	90 969 857
Loreto	2 437 683	2 556 716	2 614 188	2 707 259	2 825 366	2 965 203	3 105 042	3 259 271
Madre de Dios	409 370	449 258	449 019	494 147	544 045	564 739	626 829	674 783
Moquegua	1 606 804	1 872 644	2 008 128	2 158 914	2 254 361	2 247 960	2 257 540	2 381 238
Pasco	1 386 018	1 512 180	1 506 843	1 563 519	1 580 671	1 713 588	1 914 504	1 937 316
Piura	4 450 211	4 577 510	4 732 466	5 119 032	5 409 471	5 953 264	6 527 370	6 979 464
Puno	2 607 004	2 800 570	2 830 070	2 907 340	3 059 760	3 213 321	3 448 855	3 630 828
San Martín	1 368 041	1 415 563	1 464 116	1 586 538	1 728 977	1 816 757	1 983 231	2 178 177
Tacna	1 646 693	1 712 770	1 822 567	1 929 619	2 003 614	2 111 562	2 215 398	2 308 247
Tumbes	517 605	538 920	563 203	602 997	688 785	693 494	722 305	770 601
Ucayali	1 221 857	1 281 897	1 328 457	1 439 892	1 539 688	1 639 708	1 708 639	1 808 234
Valor agregado bruto	109 692 561	115 323 177	119 828 032	125 607 539	133 961 025	144 547 133	157 751 554	172 819 267
Impuestos a los productos	9 336 287	9 733 743	10 212 593	10 696 587	11 504 498	12 507 535	13 655 518	15 205 914
Derechos de importación	2 288 239	2 350 507	2 504 225	2 837 125	3 174 468	3 091 043	2 940 935	3 341 401
Producto bruto interno	12 1317 087	127 407 427	132 544 850	139 141 251	148 639 991	160 145 711	174 348 007	191 366 582

Fuente: INEI - Dirección Nacional de Cuentas Nacionales (información disponible a junio de 2009).

El cuadro 5.1 da cuenta de la evolución del PBI por departamentos entre los años 2001 y 2008. En este periodo, el Perú experimentó un importante crecimiento económico, pero se distribuyó de manera heterogénea en cada departamento. Algunos departamentos alcanzaron tasas de crecimiento acumulado del PBI bastante superiores al promedio nacional (57%). Tal es el caso de Ica (96,3%), Cusco (71%), La Libertad (70%) y Arequipa (68%). Sin embargo, varios departamentos tradicionalmente pobres quedaron rezagados, sin poder sumarse a la dinámica del crecimiento nacional, como es el caso de Huancavelica (16,6%), Cajamarca (30,1%) y Huánuco (31,2%).

Las cifras de crecimiento económico por departamento evidencian que las oportunidades generadas por el desarrollo fueron aprovechadas por aquellos con ventajas en activos productivos y en infraestructura; mientras que en otros departamentos las carencias de activos e infraestructura, e incluso las situaciones de conflictividad, les impidieron beneficiarse del crecimiento económico, manteniendo su rezago y las brechas de desarrollo respecto de los más avanzados.

Una característica del desarrollo económico de las regiones es la disminución marcada del aporte al PBI de los sectores productivos (agricultura, pesquería, minería e industrias),

con la excepción de Lima Metropolitana. En la década de 1970, los sectores productivos de las regiones aportaban, en promedio, cerca del 70% del PBI y las actividades terciarias algo más del 30%. Actualmente, las actividades terciarias, el comercio y los servicios se aproximan al 50%. En este cambio destacan especialmente el proceso de desindustrialización, que se refleja en el desplome de la actividad manufacturera regional, así como en el estancamiento relativo de la agricultura, que ha perdido peso en la generación del PBI. Estos cambios contribuyen a explicar el incremento acelerado de la emigración hacia la costa, y en particular hacia Lima Metropolitana, en busca de un empleo adecuado.

El cuadro 5.2 muestra la distribución del PBI en las regiones por ramas de actividad económica. En todos los casos, el peso de la actividad industrial (manufactura) se ha reducido frente a los servicios.

Cuadro 5.2
Distribución porcentual del PBI por regiones naturales
en el Perú, 1970, 1990 y 2008

Región	Agro y pesca			Minería			Industria			Construcción			Comercio y servicios		
	1970	1990	2008	1970	1990	2008	1970	1990	2008	1970	1990	2008	1970	1990	2008
Tumbes	0,5	1,2	0,6	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,1	0,5	0,2	0,4	0,6	1,1	0,4
Piura	7,0	8,5	6,0	46,9	20,3	3,6	1,2	2,9	5,0	4,6	5,6	5,1	2,4	4,2	3,9
Lambayeque	5,1	4,7	3,2	0,0	0,0	0,6	4,7	6,6	1,9	2,6	4,2	2,5	3,9	6,1	3,8
La Libertad	7,5	8,9	10,8	2,7	3,0	9,0	8,2	6,7	5,6	3,1	6,7	5,3	3,8	4,8	2,7
Áncash	8,4	6,3	3,2	1,4	1,0	17,2	4,9	0,8	3,1	4,4	2,5	4,4	2,1	2,5	1,5
Ica	5,9	3,5	5,6	6,2	2,3	3,3	4,8	1,4	3,8	0,8	2,2	7,0	2,4	3,4	2,1
Arequipa	4,1	5,8	9,0	2,5	5,1	9,8	4,1	3,9	6,9	7,6	7,6	7,4	5,4	8,3	4,6
Moquegua	1,0	0,5	1,0	0,0	5,0	5,0	1,1	5,6	2,2	5,2	1,1	2,3	0,5	0,7	0,4
Tacna	0,6	0,9	1,2	8,6	3,7	2,9	0,4	0,4	0,7	1,2	0,6	1,7	1,0	1,6	1,2
Total costa	40,0	40,3	40,6	68,4	40,4	51,4	29,4	28,5	29,4	30,0	30,8	36,3	22,0	32,7	20,6
Cajamarca	6,9	6,2	6,0	1,4	1,4	9,1	0,8	1,0	1,9	1,7	2,7	3,1	1,0	1,3	1,6
Huánuco	3,5	3,1	2,6	2,1	2,7	0,6	0,3	0,4	0,6	3,6	0,8	0,4	1,7	1,9	0,9
Pasco	1,9	1,5	1,1	7,1	8,3	9,5	0,2	0,3	0,2	0,7	0,6	1,1	0,8	1,0	0,4
Junín	6,9	7,5	4,7	5,3	3,8	6,0	6,2	8,3	2,8	3,8	3,5	3,9	4,0	4,8	2,3
Huancavelica	2,1	1,1	1,0	3,1	2,2	1,5	0,1	0,1	0,2	0,7	3,3	0,2	0,4	0,4	0,3
Ayacucho	2,6	0,9	2,2	0,9	0,2	1,3	0,3	0,3	0,5	1,0	1,3	1,8	0,6	0,6	0,7
Apurímac	2,0	5,8	1,1	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2	0,4	0,5	0,3	0,3	0,4
Cusco	5,3	4,6	3,5	0,2	2,6	5,2	1,3	1,4	1,8	1,1	2,3	5,4	2,5	3,3	2,4
Puno	4,7	2,1	3,9	1,5	1,8	2,7	0,8	0,9	1,4	2,0	2,2	1,8	2,0	2,2	1,6
Total sierra	35,9	32,8	26,1	21,7	23,2	36,1	10,1	12,9	9,6	14,9	17,2	18,1	13,3	15,7	10,7
Amazonas	1,8	3,9	2,8	0,0	0,0	0,0	0,4	0,6	0,4	0,2	0,6	0,2	0,4	0,6	0,4
Loreto	4,3	3,0	3,4	2,0	30,4	1,9	1,5	0,7	1,4	3,4	13,4	1,3	3,6	4,3	2,1
San Martín	2,2	5,5	4,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,6	1,0	0,5	1,2	1,5	1,1	2,1	1,1
Ucayali	s. i.	1,6	2,3	s. i.	0,4	0,3	s. i.	0,9	0,9	s. i.	1,1	0,7	s. i.	0,6	1,2
Madre de Dios	0,7	0,6	0,4	0,6	0,5	2,5	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,2	0,3	0,4	0,3
Total selva	9,1	14,5	13,0	2,6	31,3	4,8	2,5	2,9	3,8	4,2	16,6	3,8	5,1	7,9	5,0
Lima - Callao	15,0	12,4	20,4	7,3	5,1	7,7	58,0	55,7	57,2	50,9	35,5	41,8	59,6	43,7	63,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Notas:

La información base para los años 1970 y 1990 está en soles constantes de 1979. Para el año 2008, la información base está en nuevos soles constantes de 1994.

En algunos casos, los porcentajes no suman exactamente 100% debido al redondeo.

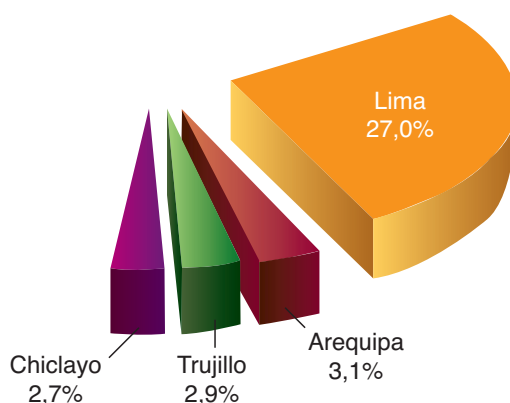
Fuente: INEI - Dirección Nacional de Cuentas Nacionales

Elaboración: CEPLAN

Desde los años 60 a los 80, el Estado impulsó la industrialización sustitutiva y el desarrollo de la producción para el mercado interno, medida que favoreció relativamente la producción regional. Sin embargo, al frustrarse este proceso, a partir de la década de 1990 se impulsó la apertura de la economía nacional al comercio internacional y la privatización de las empresas públicas, lo que ocasionó cambios importantes en la división del trabajo en el ámbito regional y la intensificación del rol centralista del Estado. Ello determinó una mayor concentración de la producción en Lima Metropolitana, que se convirtió en la gran fábrica y despensa de bienes y servicios del resto del país.

Acorde con el patrón de concentración económica, también enfrentamos un problema de concentración de la población en Lima Metropolitana, que absorbe el 27% del total, muy por encima de las tres ciudades que le siguen en tamaño de población.

Gráfico 5.4
Distribución de la población en el Perú
(Porcentaje de la población total del país para la
ciudad principal frente a las tres siguientes)



Fuente: INEI

Este patrón se reproduce al interior de las regiones entre las capitales de departamento y las demás capitales de provincias. Se evidencia la importancia de potenciar otros ejes de desarrollo económico, impulsando la investigación y desarrollo para incrementar la competitividad de diversas regiones creando ventajas capaces de atraer la inversión privada productiva y generadora de empleo. Para lograr una efectiva descentralización económica de nuestro país es indispensable que los nuevos centros económicos integren social y productivamente a las poblaciones del área rural, donde se localiza el 28% de la población nacional con escaso acceso a los servicios básicos, y donde, según la ENAHO 2008, la pobreza tiene una incidencia muy elevada: 59,8% de la población (cuadro 5.3).

Cuadro 5.3
Incidencia de la pobreza en la población por departamentos en el Perú

Departamentos agrupados según incidencia de pobreza			
Más pobres		Menos pobres	
Huancavelica	77,2	La Libertad	38,9
Apurímac	70,3	Junín	34,3
Huánuco	64,5	Lambayeque	31,8
Ayacucho	62,6	Áncash	31,5
Puno	60,8	Ucayali	29,7
Amazonas	59,8	Tumbes	22,1
Loreto	56,0	Arequipa	21,0
Cajamarca	56,0	Moquegua	19,3
Pasco	55,4	Tacna	17,5
Cusco	51,1	Lima ^{1/}	15,3
San Martín	44,1	Ica	13,7
Piura	39,6	Madre de Dios	12,7

1/ Incluye Lima Metropolitana.

Fuente: INEI, Informe Técnico "Evolución de la Pobreza al 2009".

Elaboración: CEPLAN

La gran desigualdad entre las regiones se evidencia también en sus índices de productividad. Lima Metropolitana tiene una productividad por persona ocupada de 20 698 nuevos soles, mientras que la sierra y la selva alcanzan 9712 y 9504 nuevos soles respectivamente. A su vez, la productividad en la costa es de 15 288 nuevos soles. Asimismo, se puede destacar que la productividad por región relativa a la media nacional es, para el caso de la costa, excluyendo Lima Metropolitana, del 98,52%; en la sierra del 62,58%, en la selva del 61,24% y en Lima Metropolitana es mayor al 133,37% (cuadro 5.4).

Cuadro 5.4
PEA ocupada, valor agregado bruto y productividad según departamentos en el Perú, 2007 (Nuevos soles de 1994)

Departamentos	PEA ocupada		Valor agregado bruto		Productividad ^{1/}
	Personas	% ^{3/}	Miles de nuevos soles	%	Nuevos soles
Costa	3 149 598	31,0	43 009 624	27,3	13 656
Tumbes	72 925	0,7	760 339	0,5	10 426
Piura	525 846	5,2	6 402 971	4,1	12 177
Lambayeque	374 612	3,7	4 281 436	2,7	11 429
La Libertad	562 442	5,5	7 565 093	4,8	13 450
Áncash	343 834	3,4	5 927 867	3,8	17 240
Lima provincias ^{2/}	336 327	3,3			
Ica	277 669	3,7	4 306 586	2,7	15 510
Arequipa	461 727	4,5	9 342 361	5,9	20 234
Moquegua	67 560	0,7	2 185 520	1,4	32 349
Tacna	126 656	1,2	2 237 451	1,4	17 666

Departamentos	PEA ocupada		Valor agregado bruto		Productividad ^{1/}
	Personas	% ^{3/}	Miles de nuevos soles	%	Nuevos soles
Sierra	2 499 098	24,6	24 269 995	15,4	9712
Cajamarca	433 922	4,3	4 240 913	2,7	9773
Huánuco	234 181	2,3	1 586 713	1,0	6776
Pasco	92 623	0,9	1 957 130	1,2	21 130
Junín	438 892	4,3	5 235 297	3,3	11 928
Huancavelica	128 331	1,3	1 368 943	0,9	10 667
Ayacucho	191 173	1,9	1 521 791	1,0	7960
Apurímac	110 437	1,1	737 993	0,5	6682
Cusco	417 325	4,1	4 148 798	2,6	9941
Puno	452 214	4,4	3 472 417	2,2	7679
Selva	889 440	8,8	8 452 797	5,4	9504
Amazonas	122 337	1,2	1 042 052	0,7	8518
Loreto	287 748	2,8	3 126 359	2,0	10 865
San Martín	278 081	2,7	1 936,466	1,2	6 964
Ucayali	152 095	1,5	1 716 973	1,1	11 289
Madre de Dios	49 179	0,5	630 947	0,4	12 830
Lima Metropolitana	3 961 805	39,0	82 000 250	52,0	20 698
Total nacional	10 163 614	100,0	157 732 666	100,0	15 519

1/ La productividad se obtiene dividiendo el PBI entre la PEA ocupada.

2/ El PBI de Lima provincias está incluido en el PBI de Lima Metropolitana.

3/ Los porcentajes no suman exactamente 100% debido al redondeo.

Fuentes: INEI, Censo Nacional de Población y Vivienda 2007; INEI, *Perfil sociodemográfico del Perú* (agosto de 2008); INEI - Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, PBI por departamentos 2001-2007.

Elaboración: CEPLAN

Lo señalado muestra con claridad que el desequilibrio en el desarrollo territorial tiene diversos componentes: la capacidad de capitalización de los agentes locales, la generación de cadenas de valor y mercados locales, el acceso a tecnología que permita la mejora de la competitividad, la infraestructura disponible, la cultura empresarial, entre otros. En tal sentido, las brechas económicas generadas deberán ser enfrentadas con acciones de fomento empresarial, integración de cadenas productivas, modernización de la gestión pública y privada e innovación tecnológica. En lo social, se requiere mejorar la calidad y el acceso de la población a los servicios de saneamiento, electricidad, telecomunicaciones, salud, educación básica y seguridad ciudadana. Mientras que en materia territorial deben superarse los desequilibrios modernizando la infraestructura de uso público en las ciudades intermedias, mejorando la conectividad entre los centros poblados urbanos y rurales y articulándolos con las áreas productivas y los mercados internos y externos.

5.2. LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO

El centralismo en el Perú se ha expresado, entre otros aspectos, en la concentración del poder decisorio del gobierno central y de la capital sobre el resto del país, lo que a la vez se ha reflejado en la concentración en Lima de la población, las actividades económicas, los servicios y la infraestructura. La aprobación en el año 2002 de la Ley 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV y Título IV de la Constitución, trajo consigo un proceso de redistribución del poder estatal, con la transferencia a los gobiernos regionales

de gran parte de las competencias que tradicionalmente le correspondieron al gobierno central. Asimismo, se instituyeron nuevos mecanismos de participación ciudadana en la formulación de los planes de desarrollo, la elaboración presupuestaria y en la rendición de cuentas, con el objeto de democratizar las decisiones públicas y posibilitar que la población participe efectivamente en las decisiones de desarrollo de sus regiones. Este cambio, junto con el fortalecimiento de los gobiernos locales, constituye un avance importante que contribuye a la desconcentración del poder y la economía.

En los últimos años se han realizado esfuerzos para perfilar orgánicamente las atribuciones, competencias, funciones y capacidades ejecutivas que deberían tener los gobiernos regionales y locales frente a las funciones esencialmente normativas que deberían conservar las instancias del gobierno nacional. Se puede destacar en este contexto la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, cuya finalidad es el desarrollo integral, armónico y sostenible del país mediante la separación de competencias y funciones y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) en beneficio de la población, estableciendo en uno de sus articulados tres tipos de competencias para cada nivel de gobierno (competencias exclusivas, compartidas y delegables).

La finalidad de la Ley de Bases de la Descentralización se refleja en cinco grupos de objetivos a cumplir:

- A nivel político: la unidad y eficiencia del Estado; la representación política mediante la elección democrática de las autoridades de los gobiernos nacional, regional y local; la participación y fiscalización ciudadana en la gestión pública; y la institucionalización de sólidos gobiernos descentralizados.
- A nivel económico: el desarrollo económico autosostenido y la competitividad de las regiones y localidades; la cobertura y abastecimiento de servicios sociales básicos; la disposición de infraestructura económica y social; la redistribución equitativa de los recursos del Estado; y la potenciación del financiamiento regional y local.
- A nivel administrativo: la modernización y eficacia de los procesos y sistemas de administración; la simplificación de trámites; y la asignación de competencias que evite duplicidad de funciones y recursos.
- A nivel social: la educación y capacitación para forjar un capital humano para la competitividad; la participación ciudadana en todas sus formas de organización y control social; la incorporación de la participación de las comunidades campesinas y nativas; y la promoción del desarrollo humano y el mejoramiento progresivo de las condiciones de vida de la población para la superación de la pobreza.
- A nivel ambiental: el ordenamiento territorial y del entorno ambiental; la gestión sostenible de los recursos naturales y el mejoramiento de la calidad ambiental; y la coordinación, la concertación interinstitucional y la participación ciudadana en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

En armonía con la finalidad y objetivos señalados, la Ley de Bases de la Descentralización reconoce siete principios generales de la descentralización: permanente, dinámica, irreversible, democrática, integral, subsidiaria y gradual.

La descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú se constituye como la Octava Política de Estado

del Acuerdo Nacional, la que a su vez estableció una serie de lineamientos orientados a favorecer la conformación de espacios macrorregionales desde una perspectiva de integración geoeconómica, la transferencia de funciones, el fortalecimiento de capacidades institucionales, el fomento de la competitividad, la descentralización económica y fiscal, entre otros.

El resultado del referendo de noviembre del 2004 plasmó la decisión soberana del pueblo de postergar la regionalización al decidir la no integración de departamentos colindantes, generando un estancamiento en el proceso y la obligación de redefinir objetivos y metas, así como el rol institucional del Consejo Nacional de Descentralización (CND). En el primer semestre del año 2006 se prepararon principalmente planes y programas relacionados con las transferencias de funciones, entre los que se cuenta el Plan de Transferencia del Quinquenio 2006-2010, el cual estableció un cronograma de transferencia de las funciones sectoriales, fondos, programas, proyectos y activos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales hasta el año 2010.

Con base en este plan quinquenal, se formuló y aprobó el Plan Anual de Transferencias para el año 2006.⁸⁴ En este Plan se estableció la transferencia de 38 funciones a los gobiernos regionales que, añadidas a las 91 funciones programadas en los planes de los años 2004 y 2005, sumaron 129 funciones de un total de 185 a ser transferidas durante el proceso de descentralización, representando el 69,7% del conjunto a transferirse. Por otro lado, se propuso la formulación del nuevo Reglamento de Acreditación, la definición de requisitos específicos e indicadores, y la formulación de planes de capacitación y asistencia técnica para fines de acreditación.

En julio de 2006 se expresó la voluntad política de volver a impulsar el proceso descentralizador, la que se cristalizó con el lanzamiento del “Shock de Descentralización”. Para tal efecto se expidieron un conjunto de dispositivos legales, responsabilizándose al CND de su aplicación y seguimiento. Paralelamente, tras un análisis de la gestión del CND, este se declaró en reorganización convirtiéndose en un órgano de la PCM, bajo la denominación de Secretaría de Descentralización,⁸⁵ para una mejor interrelación con los gobiernos regionales y locales.

Otro aspecto fue la preparación de las condiciones para impulsar espacios de integración regional a través de instancias supradepartamentales. Se puede destacar la experiencia de las Juntas de Coordinación Interregional (JCI), que tienen su marco jurídico en la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones (Ley 28274) y su respectivo reglamento. Estas instancias aún se encuentran en etapa de formación y maduración, y aunque es probable que el marco normativo requiera una redefinición, se pueden resaltar los esfuerzos de la junta INTERNOR que agrupa a los departamentos del norte y el oriente (Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Cajamarca, Amazonas y San Martín), iniciativa que se ha mantenido vigente incluso en el contexto de los procesos de elecciones regionales.

Respecto del proceso de descentralización fiscal, los recursos presupuestarios asignados a los gobiernos regionales y los gobiernos locales se incrementaron paulatinamente en el

84 Decreto Supremo 021-2006-PCM.

85 Decreto Supremo 007-2007-PCM.

periodo 2003-2006, como se evidencia en la evolución del Presupuesto Inicial de Apertura (PIA). Ello se refleja en una mayor participación de los gobiernos descentralizados en el presupuesto total, la cual ha aumentado del 25% en el 2003 al 27% en el 2006, mientras que el presupuesto del gobierno nacional disminuyó del 75% al 73% en dicho periodo. En promedio, el presupuesto de los gobiernos regionales ha representado el 16% y el de los gobiernos locales el 11%. Estas cifras se han ido incrementando, disponiendo a la fecha de casi el 50% del presupuesto nacional. El ex CND tuvo participación en el manejo del Fondo de Compensación Regional (FONCOR), el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE), el Fondo de Inversiones para el Desarrollo de Áncash (FIDA), el canon minero, la regalía minera, el canon – sobrecanon, la regalía y retribución petroleras, entre otros. A la fecha, con criterios de distribución aprobados por la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del MEF (DGAES-MEF), estos recursos y su ejecución están en manos de los gobiernos regionales.

Mediante Decreto Supremo 027-2007-PCM, se aprobaron las Políticas Nacionales en materia de descentralización de obligatorio cumplimiento para los ministerios y demás entidades del gobierno nacional. Estas son:

- Asegurar la pronta y adecuada transferencia de las competencias, funciones y recursos a los gobiernos regionales y locales, respetando los principios de subsidiariedad, gradualidad, complementariedad y neutralidad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local.
- Delimitar con precisión las funciones, competencias y esquemas adecuados de coordinación entre los niveles de gobierno con el fin de determinar la responsabilidad administrativa y funcional en la provisión de servicios, lo que debe redundar en el fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos regionales y locales. Esta política se enmarca dentro de la Cuarta y la Séptima Política comprendida en la Octava Política de Estado del Acuerdo Nacional.
- Capacitar sectorialmente a los gobiernos regionales y locales a fin de generar y consolidar una conveniente capacidad de gestión. Esta política se enmarca dentro de la Primera y la Séptima Política comprendida en la Octava Política de Estado del Acuerdo Nacional.
- Desarrollar plataformas regionales de competitividad que permitan el desarrollo, crecimiento y fortalecimiento de las economías regionales y locales. Esta política se enmarca dentro de la Quinta Política comprendida en la Octava Política de Estado del Acuerdo Nacional.
- Institucionalizar la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y administrativas. Esta política se enmarca dentro de la Segunda Política comprendida en la Octava Política de Estado del Acuerdo Nacional.

Cabe indicar que con la dación de la Nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley 29158, se fortaleció la delimitación de la distribución de competencias entre el gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, habiéndose establecido, entre otros:

- Disposiciones para el ejercicio de las competencias compartidas entre el gobierno nacional con los gobiernos regionales y locales.

- La creación del Consejo de Coordinación Intergubernamental con la finalidad de fortalecer el proceso de descentralización y darle seguimiento como Política de Estado, bajo la presidencia del Presidente del Consejo de Ministros.
- La necesidad de especificar las competencias exclusivas y compartidas del Poder Ejecutivo con los gobiernos regionales y los gobiernos locales en las nuevas leyes de organización y funciones de los distintos ministerios, de conformidad con la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades, comenzando con la presentación de los proyectos de los ministerios que tienen a su cargo únicamente competencias exclusivas.
- La ejecución por parte del Poder Ejecutivo, a través de sus dependencias, de aquellas competencias sectoriales que aún no hayan sido transferidas a los gobiernos regionales y locales, de acuerdo con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades y demás normas pertinentes.

En el marco del reimpulso del proceso de descentralización y a fin de compartir nuevas orientaciones encaminadas a la formulación e implementación de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública Descentralizada, se inició la construcción de un espacio de diálogo e intercambio con las entidades prestadoras de servicios de capacitación y asistencia técnica, realizando reuniones de trabajo con los sectores, universidades, colegios profesionales y representantes de redes y organismos no gubernamentales.

Mediante Decreto Supremo 004-2010-PCM, se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y el Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales (PNDC). Este plan tiene como objetivo central mejorar la gestión pública con un enfoque de resultados, eficiencia, eficacia y transparencia en el marco del proceso de descentralización y modernización del Estado, el cual propone, entre otros aspectos, desarrollar competencias de gestión deseables en funcionarios públicos a nivel regional y local.

El PNDC señala asimismo que la gestión pública descentralizada es una herramienta prioritaria para combatir la pobreza, incrementar la inclusión e impulsar el desarrollo humano, porque está vinculada directamente con la calidad y cobertura en la prestación de servicios, articulando diversas instancias de gobierno. Por ello, la nueva concepción de la gestión pública debe regirse por los principios básicos del proceso de modernización del Estado: orientación al ciudadano, orientación a los resultados, orientación ética, promoción de la participación ciudadana, principios de inclusión y equidad y principios de competitividad e integración.

Aún está pendiente la creación de economías de escala y un mejor ordenamiento del territorio.⁸⁶ Este objetivo instrumental para lograr una adecuada descentralización económica requiere del convencimiento de las distintas colectividades departamentales y la voluntad concertadora de estas para que los procesos de integración departamental o provincial en las regiones sean aceptados y generen la adhesión de la voluntad popular.

⁸⁶ LIZÁRRAGA BOBBIO, Raúl, *Descentralización, reordenamiento territorial y regionalización. Hacia un nuevo perfil del Estado*. Lima: Red-Perú, Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local, octubre de 2009.

Finalmente, cabe resaltar que la descentralización es una política pública que se puede describir a través de ocho dimensiones que dan cuenta de su naturaleza compleja:⁸⁷

- **Conformación de regiones y organización territorial:** implica abordar la reconfiguración de la división político administrativa del país, para lo que se prevé la conformación de regiones y una nueva organización territorial. Se trata de superar las limitaciones de escala de los actuales departamentos promoviendo su integración en regiones y de replantear la vinculación de las provincias y distritos con los espacios regionales, así como determinar con claridad sus límites. Cabe señalar que la mayor parte de provincias y distritos del país no tiene límites claros (en el año 2003 se diagnosticó que el 92% de las provincias y el 80% de los distritos no estaban adecuadamente delimitados), lo cual origina conflictos debido a la relevancia de la ubicación territorial para percibir beneficios por la explotación de recursos naturales o los tributos de los contribuyentes.⁸⁸
- **Transferencia de responsabilidades:** esta dimensión está referida al traslado de decisiones públicas y de la actividad privada hacia los departamentos, provincias y distritos. La transferencia de responsabilidades busca acercar la toma de decisiones a las instancias descentralizadas, transfiriendo a los gobiernos regionales y locales responsabilidades del nivel central. Según información proporcionada por los sectores, al 31 de mayo de 2009 se habían transferido el 95,0% (4276 de un total de 4500) de todas las funciones a ser transferidas por once ministerios (MINAG, MINCETUR, MINEDU, MINEM, MIMDES, PCM, PRODUCE, MINSA, MINTRA, MTC y MVCS).⁸⁹
- **Descentralización fiscal:** implica incrementar la autonomía financiera de los gobiernos descentralizados mediante la asignación de lo recaudado por determinados tributos en su zona, y la definición de un sistema de transferencias intergubernamentales para complementar lo que recauden, en especial para las zonas pobres y de bajo desarrollo.
- **Descentralización económica:** busca favorecer el desarrollo económico en zonas del interior del país. Esto requiere que el Estado, y en especial los gobiernos regionales, establezcan condiciones favorables para la iniciativa privada.
- **Democratización de las decisiones públicas:** promueve el proceso de descentralización; es decir, no solo el acercamiento de la toma de decisiones a los gobiernos regionales y locales, sino también a los ciudadanos y ciudadanas, buscando su participación en la planificación de su desarrollo —plan de desarrollo concertado y presupuesto participativo— y en la vigilancia de sus autoridades, mediante prácticas de transparencia y mecanismos de rendición de cuentas.
- **Adecuación de sistemas administrativos:** los sistemas que son de aplicación nacional, como los de recursos humanos, presupuesto, abastecimiento, inversión pública y tesorería, han de responder a la realidad heterogénea del universo de gobiernos regionales y municipalidades del país. Es decir, se trata de que estos sistemas se conviertan en verdaderas herramientas de gestión de los distintos tipos de gobiernos

87 Proyecto USAID/Perú ProDescentralización, Brújula de la Descentralización 2009–2010. Lima, noviembre de 2009, p. 13.

88 *Ibíd.*, p. 27.

89 *Ibíd.*, p. 24.

regionales y locales, para que así la descentralización traiga como correlato una mejora en la calidad de los servicios que recibe la población.⁹⁰ En esta dimensión se puede destacar la creación de la Autoridad Nacional de Servicio Civil - SERVIR (con el objeto de ejercer la rectoría del sistema administrativo de gestión de recursos humanos de los tres niveles de gobierno) y la creación del Cuerpo de Gerentes Públicos.

- Fortalecimiento institucional: esta dimensión está referida a la importancia de desarrollar actividades de capacitación y asistencia técnica para que el gobierno nacional, los gobiernos regionales y locales, así como también los representantes de la sociedad civil, cuenten con las capacidades necesarias para cumplir adecuadamente las nuevas tareas que en forma gradual vienen asumiendo en el marco de este proceso.⁹¹
- Información y concertación (de la gestión pública): teniendo en cuenta la complejidad del proceso, el gran número de actores involucrados y el tiempo que toma su implementación, esta octava dimensión está referida a la información de la gestión pública. No cabe duda de que la descentralización requiere que los actores de los distintos niveles de gobierno reciban información constante sobre los avances y nuevos pasos del proceso. Solo de esta manera se podrá mantener el compromiso e interés de los actores en el proceso, así como la legitimidad de los ajustes y precisiones que se adopten para su adecuada implementación.⁹²

Esta importante reforma del Estado aún se encuentra en etapa de implementación y si bien las dimensiones señaladas requieren mayor articulación y sincronización, es evidente que se vienen dando importantes avances en la agenda prospectiva del proceso.

Desarrollo territorial

Debido a la situación descrita, el desarrollo regional está condicionado a la conformación de escenarios de integración sobre la base de criterios de ordenamiento territorial que permitan a la dinámica social, económica y ambiental converger de manera sostenible. Sin embargo, aun cuando en el corto o mediano plazo no se pueda lograr una óptima delimitación político-administrativa del territorio nacional, ello no imposibilita la implementación de ciertos criterios de ordenamiento que generen sinergias regionales, mientras madura el proceso de regionalización y descentralización impulsado por el Estado.

Sobre la regionalización, es importante aclarar que se trata de una reforma que fue concebida originalmente como una fase del proceso de descentralización. La realidad política que llevó al país a avanzar primero en la transferencia de funciones sin esperar la constitución de regiones, terminó por independizar ambos procesos, por lo que el término regionalizar no es equivalente a descentralizar. Si bien ambos procesos son paralelos y complementarios, el primero está asociado a la organización del territorio, es decir, a la búsqueda de los niveles de gobiernos subnacionales y supradepartamentales que permitan mejores posibilidades de desarrollo. Por otro lado, la descentralización está asociada más bien a la transferencia de responsabilidades de gestión pública desde un

90 *Ibíd.*

91 *Ibíd.*

92 *Ibíd.*

poder central a uno regional o local, de modo que se haga efectivo el aprovechamiento de las mejores posibilidades de desarrollo comentadas.

Los primeros intentos por ordenar el territorio nacional datan de la época de la Colonia, cuando el Perú era todavía un virreinato y los tradicionales corregimientos o provincias estaban agrupados en intendencias, las cuales constituyeron macrorregiones. Estas incluían un amplio territorio cuya economía y comercio eran complementarios y tenían ejes comunes que funcionaban como una red de soporte. Este intento de ordenamiento del territorio tuvo su fin con la Independencia del Perú.

Si nos referimos a la historia reciente, se pueden identificar dos intentos de regionalización lamentablemente fallidos: el primero se dio entre 1985 y 1992 y el segundo entre el 2001 y el 2005. En ambos casos las razones del fracaso tuvieron sus particularidades, fundamentalmente de carácter político, económico y social. En el primer intento se puede destacar la falta de experiencia de los dirigentes políticos regionales, la falta de equipos técnicamente calificados, la debilidad de alianzas entre grupos políticos regionales, la réplica del esquema centralista a nivel regional, la mínima incorporación de gobiernos locales, la falta de mecanismos de coordinación y definición de competencias y la crisis fiscal. En el segundo intento, las razones fueron principalmente la baja aprobación del gobierno, los proyectos de integración elaborados desde el gobierno nacional (premura legal por la fijación de una fecha límite: octubre de 2005) y la fragilidad de las organizaciones sociales, entre otros.

En la actualidad, la estrategia para implementar un proceso exitoso de regionalización constituye uno de los temas prioritarios de la agenda política nacional. Los criterios para definir un nuevo ordenamiento del territorio requieren evaluar conceptos como el de gestión de cuencas hidrográficas, sistemas de ciudades, corredores económicos, zonas ecológicas y económicas, por mencionar los de mayor relevancia; sin embargo, existen diversas posturas sobre el particular.

Al respecto, se puede destacar un estudio reciente encargado por la PCM referido a la formulación de una propuesta orientada a efectivizar el Plan Nacional de Regionalización, en el que se propone a los corredores económicos como el principal criterio de ordenamiento del territorio, aunque se precisa la importancia de atender la perspectiva de la gestión de cuencas hidrográficas y la zonificación económica y ecológica como condiciones de manejo y administración territorial. En línea con lo planteado en el estudio, el CEPLAN considera que, independientemente de las propuestas de integración territorial que se vayan evaluando y desarrollando en el marco del proceso de regionalización, cuya consolidación puede lograrse en el largo plazo (se entiende que en un contexto de madurez política, institucional y de la gestión pública), es factible iniciar la generación de sinergias que permitan mejorar la articulación regional a través de la programación del desarrollo descentralizado, definiendo espacios transversales de planificación macrorregional.

Cabe subrayar del estudio la idea de la regionalización como una política pública extremadamente compleja, lo que se evidencia en los intentos fallidos de los últimos doscientos años, y que, en ese sentido, el éxito de esta no pasaría necesariamente por fusiones administrativas del territorio, sino que, a manera de inicio, se podrían identificar e impulsar espacios económicos con altas posibilidades de articular un desarrollo conjunto de proyectos y opciones de gestión conjunta de servicios,

mientras se avanza en el proceso de regionalización. Este proceso de generación de sinergias podría impulsarse por medio de instancias subnacionales, incluso bajo un criterio de articulación a nivel de provincias y/o distritos que pertenezcan a distintos departamentos, con acuerdos de colaboración, por ejemplo, a través de las Juntas de Coordinación Interregional (JCI),⁹³ sin que la actual demarcación política administrativa sea una limitante, contribuyendo a contrarrestar la consolidación de un marcado departamentalismo heredero de las intendencias coloniales. Por eso, se considera al desarrollo económico como la dimensión más relevante del proceso de regionalización, que resume su enfoque en la búsqueda, promoción y consolidación de articulaciones territoriales existentes que integren en lo posible diferentes pisos altitudinales, preferiblemente de manera transversal, y que aproveche como estrategia la espontaneidad y la dinámica con la que interactúan las ciudades a través de los corredores identificados. Por este motivo, la demarcación político-administrativa del territorio debe entenderse como una etapa posterior.

Corredores económicos

El estudio define el concepto de corredores económicos como la fuerza de aglomeración de actividades productivas que permiten el flujo o circulación de mercancías y factores productivos a partir del encuentro entre la oferta y la demanda sustentada en la existencia de relaciones de interdependencia de una o más ciudades centrales, ciudades intermedias y ciudades menores. Para la identificación de los corredores económicos, se construyó previamente, tomando como referencia la información del INEI, una estructura jerárquica del sistema urbano territorial, para la cual se redefinieron los parámetros de metrópoli (más de 500 000 habitantes), ciudad central o mayor (250 000 a 500 000 habitantes), ciudad intermedia (100 000 a 250 000 habitantes), ciudad menor (5000 a 100 000 habitantes) y caserío, pueblo y villa (que comprende de 120 a 5000 habitantes), y se identificaron los centros poblados que reúnen dichas características, analizando la forma en la que estos actualmente interactúan articulando sus flujos económicos y sociales (transporte de personas, transporte de carga, provisión de servicios, etc.).

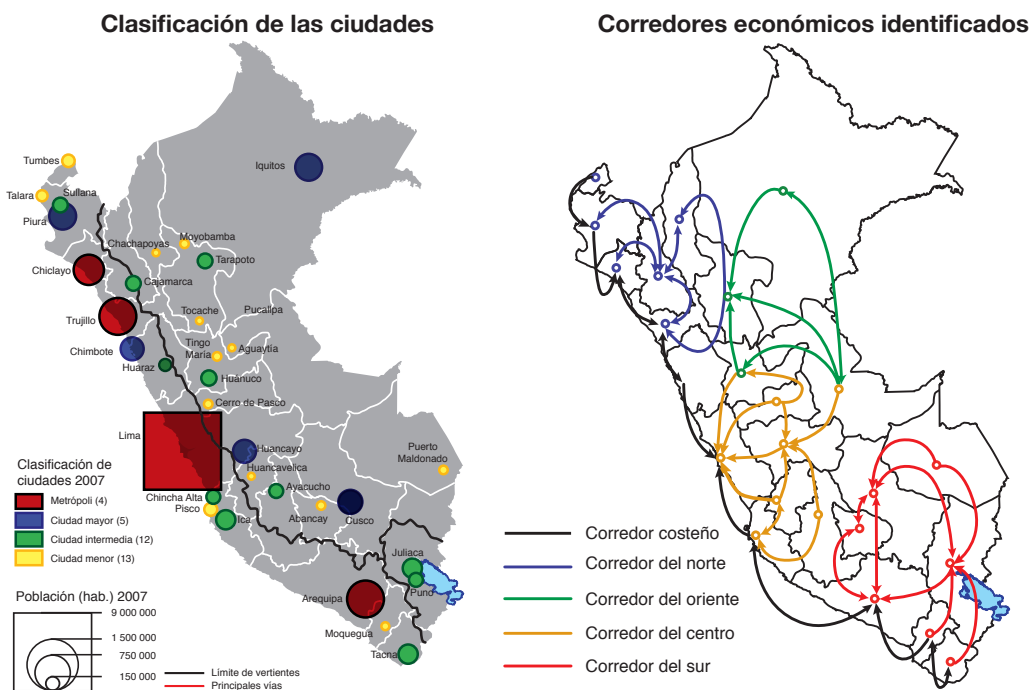
Es importante resaltar que a través de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la PCM se viene hoy trabajando en una propuesta para una política de organización y gestión territorial en centros poblados intermedios. La importancia de los centros de intermediación radica en que suelen albergar niveles de gobierno local, provincial, regional y subnacional, lo cual permite canalizar las demandas y necesidades de grandes capas de la población, y facilita la descentralización administrativa gubernamental. Asimismo, constituyen nodos que articulan flujos, por lo que generalmente están ligados a redes de infraestructura que conectan ámbitos locales, regionales, nacionales e incluso internacionales.

De esta manera, considerando las estadísticas poblacionales del INEI, se han identificado cuatro metrópolis (Chiclayo, Trujillo, Arequipa y Lima), cinco ciudades mayores (Piura,

93 Definidas en el Reglamento de la Ley 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. Las JCI son espacios de coordinación y concertación de los gobiernos regionales que tienen por objetivo la gestión estratégica de integración orientada a la conformación de regiones sostenidas y/o a la materialización de acuerdos de articulación macrorregional.

Chimbote, Huancayo, Cusco e Iquitos), doce ciudades intermedias (Sullana, Cajamarca, Tarapoto, Huaraz, Huánuco, Pucallpa, Chinchá Alta, Ica, Ayacucho, Juliaca, Puno y Tacna) y trece ciudades menores (Tumbes, Talara, Moyobamba, Chachapoyas, Tocache, Tingo María, Cerro de Pasco, Pisco, Huancavelica, Abancay, Puerto Maldonado y Moquegua). Asimismo, se identificaron cinco corredores económicos: costero, norte, oriente, centro y sur, como se observa en el gráfico 5.5.

Gráfico 5.5
Mapas de clasificación de ciudades e identificación de corredores económicos



Fuente: Macroconsult

Algunas de las ciudades identificadas se consideran nodos naturales de conectividad por la forma espontánea en la que han establecido su influencia y vínculo con las demás. Sin embargo, su propia condición de nodo refuerza la necesidad de preparar su infraestructura básica (productiva y social) de manera que facilite la articulación del territorio nacional, procurando la integración de centros poblados, sobre todo de aquellos con menos de 500 habitantes.

Para este propósito, se propone identificar e impulsar un programa de inversiones descentralizado que tenga como premisas básicas la eficiencia en el uso de los recursos, la conectividad y competitividad de las zonas económicas identificadas, la interacción de los centros poblados, los aspectos sociales y ambientales y el carácter prospectivo del programa. Es decir, un programa vinculado a la demanda y oferta de los servicios públicos y privados requeridos por su impacto en el crecimiento económico. Asimismo, la estrategia descrita deberá, simultáneamente, acercar el Estado al ciudadano, a fin de que la población perciba que su acceso a este no depende de su cercanía a los centros administrativos, lo cual mostrará resultados tangibles que pueden ser atribuidos a los

esfuerzos de integración, contribuirá a revertir la tendencia a la atomización del territorio y sentará las bases para futuras propuestas de regionalización, pero esta vez con el apoyo de la población.

Es importante aclarar que, en vista de la enorme influencia que ejerce Lima como metrópoli en todos los corredores económicos y considerando que el objetivo es precisamente descongestionar la ciudad capital y crear polos de desarrollo, se efectuará una evaluación minuciosa a efectos de que las estrategias para promover los corredores identificados sean equilibradas y permitan una articulación efectiva y descentralizada del territorio. Ello podría contemplar un tratamiento especial o diferenciado para algunos corredores de acuerdo con las particularidades políticas, sociales, económicas y ambientales de las zonas involucradas, como es el caso del corredor de la costa y del oriente peruano.

Asociatividad y *clusters*

Los esquemas de asociatividad y el desarrollo de *clusters* o conglomerados constituyen alternativas estratégicas para combatir el alto grado de atomización de nuestra industria, que se traduce en miles de unidades productivas muy poco articuladas y con reducidas oportunidades de aglomerar producciones a mediana o gran escala y con valor agregado. Si bien la estructura productiva del país muestra una gran desproporción entre la cantidad de pequeñas empresas y su reducido aporte a la producción nacional y al valor de las exportaciones (según estadísticas de PROMPYME del año 2006, las MYPE representaron el 99% del total de empresas formales, absorbieron el 62,1% de la PEA y participaron con el 42% del PBI, sin embargo, su participación en el valor total de las exportaciones solo representa alrededor del 2%), existe la posibilidad de aprovechar tal conformación si se logra identificar claramente hacia dónde impulsar los esquemas de asociatividad y la conformación de *clusters* o conglomerados.

De acuerdo con diversos estudios realizados sobre asociatividad, esta debe entenderse como el resultado de la cooperación o coalición de empresas en función de un objetivo común, en el que cada participante mantiene una independencia jurídica y gerencial. Es decir, el concepto implica un compromiso entre las partes, una finalidad concreta y la conservación de la independencia.

Por otro lado, según la literatura sobre el tema, el *cluster* es una estructura productiva formada por un proceso dinámico económico y social con una constante interrelación entre los agentes que se aglomeran en un espacio geográfico. El *cluster* se diferencia de un aparato de producción cualquiera por cinco características fundamentales:

1. Tenencia de un espacio geográfico determinado y existencia de concentración sectorial.
2. Presencia de empresas de distintos tamaños relacionadas con la explotación o uso de los recursos o patrimonios, en torno a los cuales surge alguna actividad económica.
3. Paulatina especialización productiva.
4. Presencia de acción conjunta de los agentes.
5. Activa competencia para atender una demanda cada vez más sofisticada.

Por “agentes” se debe entender a quienes conforman, principalmente, un *cluster*: productores, proveedores (insumos, información y tecnología), instituciones financieras, productores complementarios, productores relacionados, gobierno, universidades y centros de investigación y asociaciones comerciales.

La importancia de desarrollar *clusters* radica en que generan innovación y mejoran la productividad, creando ventajas competitivas. Sobre el particular, Michael Porter⁹⁴ señala que un *cluster* puede definirse como concentraciones geográficas de empresas interconectadas, suministradores especializados, proveedores de servicios, empresas de sectores afines e instituciones conexas que compiten pero también cooperan. Esta cooperación permite al *cluster* especializarse en determinado rubro, innovar y mejorar sus niveles de productividad agregando valor y eficiencia a las acciones productivas de cada uno de los agentes participantes

La concentración espacial, la dispersión de la población y la atomización de la estructura productiva nacional, representada en miles de unidades de producción (pequeñas y micro empresas), abren la posibilidad de impulsar esquemas de asociatividad y el desarrollo de *clusters* como elementos dinamizadores en el marco de la estrategia de los corredores económicos.

Asociaciones público-privadas y agencias de promoción de la inversión

Las asociaciones público-privadas (APP) son esquemas de cooperación de largo plazo entre el sector público y el privado para la provisión de servicios públicos o de infraestructura pública cuya estructura financiera supone un cofinanciamiento parcial o total del Estado.

En la normativa vigente sobre la materia, la APP se presenta como una concesión (contrato firmado entre el Estado y una empresa o conjunto de empresas) mediante la cual el Estado, en sus diversos niveles de gobierno (nacional, regional o municipal), otorga la ejecución y explotación de determinadas obras públicas de infraestructura o la prestación de servicios públicos por un plazo determinado.

Las agencias de promoción a la inversión son iniciativas que vienen impulsando las juntas de coordinación interregional como espacios de articulación para la promoción de inversiones público-privadas. La importancia de estas iniciativas es que facilitan la participación de los diversos agentes involucrados en el proceso de desarrollo regional, como los gobiernos regionales, Proinversión, las cámaras de comercio y producción, empresarios, organismos no gubernamentales, universidades, alcaldes, entre otros, quienes concentran sus esfuerzos para viabilizar los proyectos identificados en los ejes estratégicos de interés interregional.

Finalmente, es importante destacar los esfuerzos realizados por el Estado para fortalecer el marco normativo para la gestión de inversiones descentralizadas, el cual si bien es susceptible de perfeccionamiento demuestra la relevancia que tiene el tema en la agenda política actual. En este contexto, se puede destacar la Ley 29230, Ley que Impulsa la Inversión Pública Regional y Local con Participación del Sector Privado, que constituye un mecanismo que incentiva a la inversión privada a participar en proyectos públicos.

94 PORTER, Michael, *Ser competitivos. Nuevas aportaciones y conclusiones*. Bilbao: Deusto, 1999.

5.3. INFRAESTRUCTURA

La importancia de la infraestructura para el desarrollo nacional es indiscutible. Servén y Calderón⁹⁵ señalan que el desarrollo de la infraestructura tiene un impacto positivo sobre el crecimiento económico y la distribución del ingreso. En el caso peruano, si se desarrollara la infraestructura social y productiva a niveles similares a los alcanzados por Costa Rica, el PBI se incrementaría en un 3,5% anual y en un 2,2% si se logran los niveles de Chile. Cabe anotar que dos tercios de este mayor crecimiento se explicarían por el mayor acervo de infraestructura, y el tercio restante por la mejora en la calidad de servicios que resulta de contar con una mejor infraestructura.

En otro estudio, Vásquez y Bendejú⁹⁶ señalan que si la infraestructura vial creciera un 1% el PBI aumentaría un 0,218%, debido a que ello favorece la incorporación de nuevos sectores productivos. Por tanto, se considera que existe una relación directa entre inversión, competitividad y crecimiento del PBI. Los países y regiones con mayores niveles de inversión son los más competitivos y, por ello, tienen mayores niveles de inversión y, en consecuencia, un mayor crecimiento económico. Sin embargo, alcanzar mejores índices de competitividad para las regiones requiere no solo cerrar la brecha de inversión en infraestructura, sino también mejorar otros componentes como la institucionalidad y gestión de gobierno, el desempeño económico, el buen clima de negocios, la innovación, el uso racional y sostenible de los recursos naturales, la preservación del ambiente y el acceso eficiente a servicios de salud y educación.

El desarrollo de la infraestructura en el Perú es aún muy deficiente en comparación con otros países de la región. En una escala del 1 al 7, la infraestructura general del Perú, según el *Índice de Competitividad Global 2009-2010* del Foro Económico Mundial, es calificada con 3,0, lo que nos ubica solamente por encima de Paraguay y Bolivia, y nos iguala con Venezuela. El gráfico 5.6 muestra la comparación de la infraestructura específica del Perú con otros países de América del Sur.

Cabe anotar que de acuerdo con el Índice de Atracción de la Inversión Privada en Infraestructura que aplica el mismo Foro Económico Mundial, en los últimos años el Perú se ha ubicado en el cuarto lugar con un índice de 4,23, solo por detrás de Chile (5,43), Brasil (4,40) y Colombia (4,33).

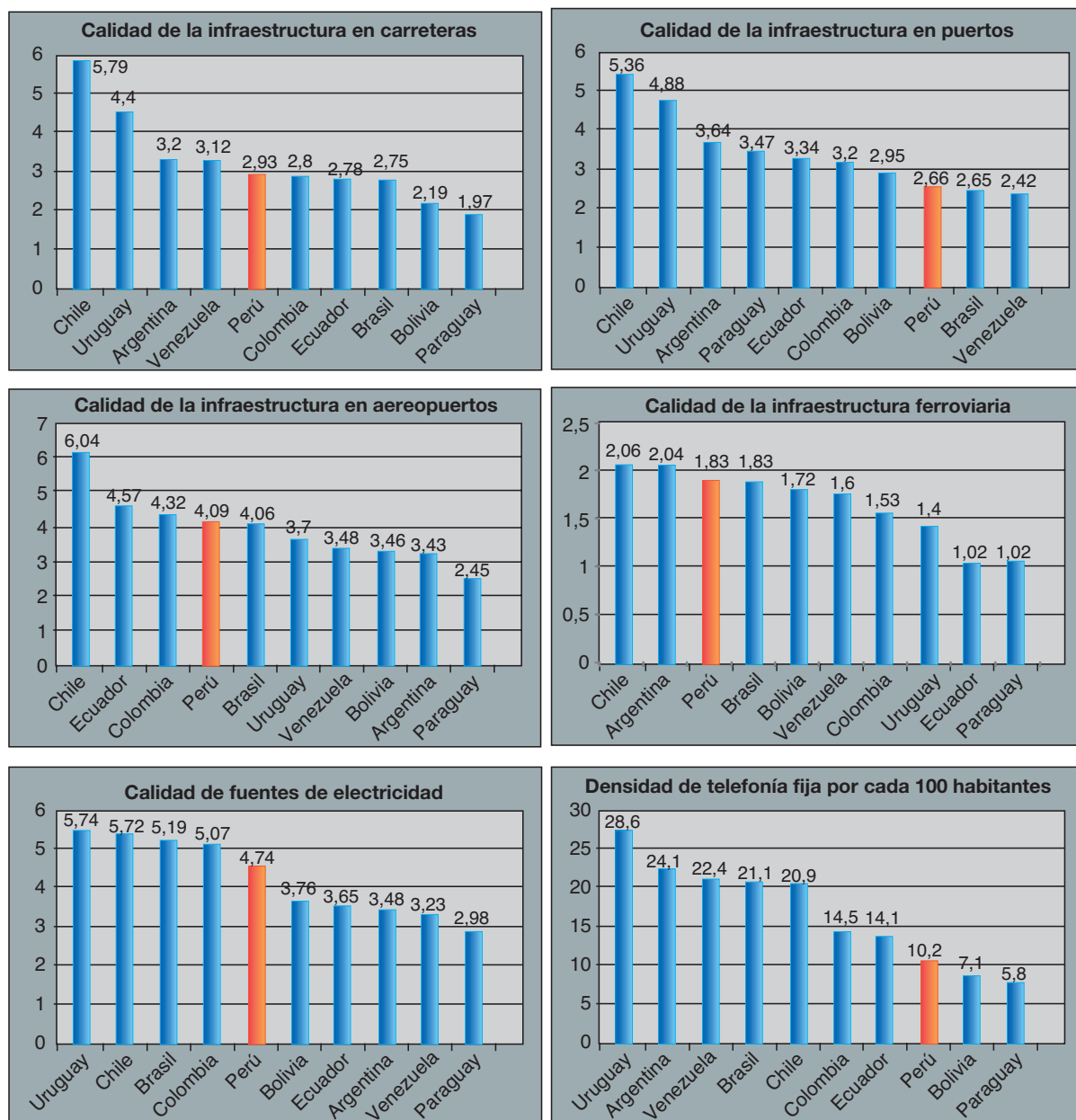
Con relación al déficit de infraestructura, según el Instituto Peruano de Economía (IPE),⁹⁷ la brecha a nivel nacional se estima en US\$ 37 760 millones para el año 2008, lo que representa el 30% del PBI. De este total, los sectores transporte y energía representan en conjunto necesidades de inversión que superan los dos tercios. Así, en transporte se requeriría inversiones por US\$ 13 601 millones, mientras que las necesidades de inversión en energía requieren el desarrollo de proyectos por un monto de US\$ 12 045 millones.

95 SERVEN, Luis y César CALDERÓN, "The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution". Banco Central de Chile, Documentos de Trabajo n.º 270, septiembre de 2004.

96 VÁSQUEZ, Arturo y Luis BENDEJÚ, *Ensayos sobre el rol de la infraestructura vial en el crecimiento económico del Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Banco Central de Reserva del Perú, septiembre 2008.

97 IPE, *El reto de la infraestructura al 2018*. Estudio encargado por la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional - AFIN. Lima, agosto de 2009, p. 15.

Gráfico 5.6
Calidad de la infraestructura específica del Perú comparada con países de Sudamérica



Fuente: World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2009-2010*.

El otro tercio de la brecha en infraestructura está conformado por los requerimientos de inversión en servicios de saneamiento y en telecomunicaciones, ascendentes a US\$ 6306 y US\$ 5437 millones, respectivamente.

Infraestructura de transporte

La infraestructura de transporte comprende distintos modos: terrestre, ferroviario, aéreo, fluvial, acuático, multimodal, nacional e internacional, urbano y rural. Una de las

principales limitaciones de la infraestructura en el Perú es el insuficiente desarrollo de la infraestructura de transporte, la que debiera contribuir significativamente a la integración territorial y al desarrollo de las actividades productivas, facilitando el traslado de personas y el intercambio de bienes y servicios, y reduciendo costos que conducen al mejoramiento de la competitividad del país.

La red vial nacional tiene tres ejes longitudinales (Panamericana y las longitudinales de la sierra y la selva) y veinte ejes transversales. Al año 2009, alcanzaba 84 744 kilómetros, de los cuales 13 487,3 son carreteras pavimentadas (15,9%) y los 71 257,2 kilómetros (84,1%) restantes sin pavimentar. Actualmente, en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) existen proyectos para extender la red nacional en 2474,3 kilómetros.

La cobertura vial del territorio resulta relativamente baja, pues el promedio nacional es de 10,5 kilómetros de vías pavimentadas y de 55,4 kilómetros de vías no pavimentadas por 1000 kilómetros cuadrado de territorio. Ello, al igual que la densidad poblacional (en promedio 22,7 habitantes por kilómetro cuadrado al año 2009), está condicionado por las características geográficas del país, y muestra marcadas brechas entre las regiones geográficas y dentro de estas. Se estima que al interior de cada departamento también se dan estas diferencias.

En cifras del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, hasta el año 2009 existía una red vial departamental de 22 793,3 kilómetros, cuya gestión corresponde a los gobiernos regionales. De esta red, solo el 6,5% estaba pavimentado y el restante 93,5% sin pavimentar (afirmadas, sin afirmar y trochas carrozables). En cuanto a las vías vecinales (a cargo de los gobiernos locales), estas abarcaban un total de 38 048,4 kilómetros, de los cuales solo el 1,6% se encontraba pavimentado. Se estima que existen 42 575,7 kilómetros de vías no pavimentadas por identificar y/o incorporar al Sistema de la Red Vial Vecinal, con lo que dichas vías llegarían a un total de 80 624,1 kilómetros.

Los caminos de herradura, caminos no carrozables o vías de transporte no motorizado, principalmente para acémilas y peatones, se caracterizan por sus bajos estándares y por transitar por terrenos de pendientes pronunciadas. En épocas anteriores tuvieron importancia para el comercio de larga distancia en la zona andina, y en la actualidad para facilitar predominantemente la conexión de los caseríos y pequeños poblados alejados. Esta red no clasificada de caminos y senderos sirve a las comunidades rurales aisladas y a las mujeres en particular, para quienes una parte significativa de sus necesidades de transporte es esta modalidad. Si bien no se cuenta con la cifra de caminos de herradura que existen a nivel nacional, se asume que es similar a la cantidad de caminos vecinales.

Aun cuando la modalidad de transporte terrestre implica la movilización de grandes volúmenes de carga a bajo costo, la red ferroviaria en el Perú no solo no ha registrado mayor desarrollo, sino que además ha decrecido en 2236 kilómetros en los últimos 45 años. Hasta 1964, el Perú tenía 42 líneas férreas que sumaban 4257 kilómetros, cuya utilización fue perdiendo importancia progresivamente ante otros medios de transporte, mientras que al 2007 solo teníamos ocho líneas con una longitud de 2021 kilómetros. Cabe señalar que Chile, con una extensión territorial equivalente al 58% del territorio peruano, posee 6585 kilómetros de vías férreas.

Respecto de los terminales portuarios de uso público con los que cuenta el Perú (11 terminales: 7 marítimos y 4 fluviales), el puerto del Callao es el más grande del país, el

Cuadro 5.5
Densidad poblacional y cobertura de la red vial nacional, departamental y vecinal, por departamentos y regiones naturales, 2009

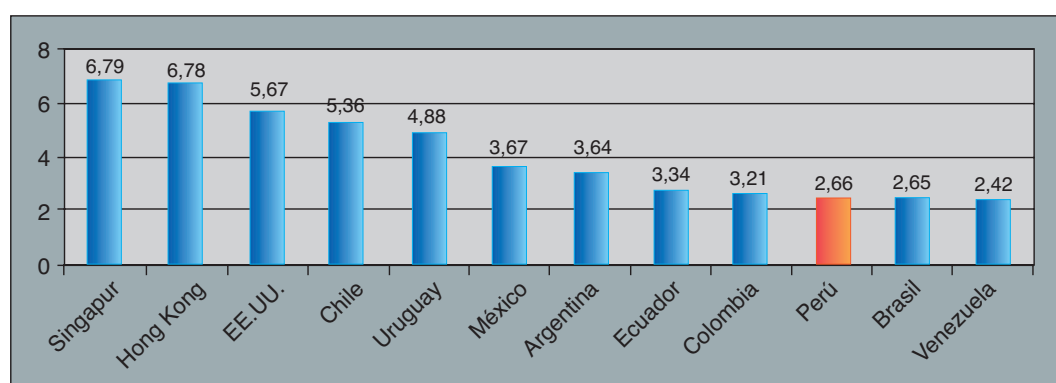
Departamento	Densidad poblacional (hab/km ²)	Red nacional		Red departamental		Red vecinal		Total nacional	
		Pavimentado (km/1000km ²)	No pavimentado (km/1000km ²)	Pavimentado (km/1000km ²)	No pavimentado (km/1000km ²)	Pavimentado (km/1000km ²)	No pavimentado (km/1000km ²)	Pavimentado (km/1000km ²)	No pavimentado (km/1000km ²)
Costa	34,3	21,87	14,16	4,68	28,82	1,39	60,23	27,95	103,21
Tumbes	42,9	28,53	-	6,13	63,51	-	70,85	34,65	134,36
Piura	46,7	24,27	13,50	3,14	20,19	0,44	75,90	27,85	109,59
Lambayeque	78,2	30,12	3,41	10,18	18,53	2,70	62,47	43,00	84,41
La Libertad	63,4	18,89	30,54	5,83	54,57	3,09	88,55	27,82	173,65
Áncash	29,6	23,47	17,74	6,62	32,49	0,77	79,46	30,86	129,69
Ica	33,4	23,61	4,60	2,87	30,73	0,73	42,42	27,21	77,75
Arequipa	18,2	16,04	12,23	5,11	15,95	1,47	46,48	22,61	74,65
Moquegua	10,3	25,09	16,09	-	45,68	0,34	24,76	25,44	86,53
Tacna	18	26,03	13,68	1,94	29,65	3,11	44,85	31,08	88,19
Sierra	20,4	11,43	19,92	0,32	30,00	0,37	50,73	12,12	100,65
Cajamarca	41,7	15,58	30,49	-	26,43	-	91,15	15,58	148,07
Huánuco	20,7	7,17	20,94	0,34	17,31	1,27	50,12	8,78	88,38
Pasco	11,1	5,92	15,37	0,96	24,51	-	50,36	6,89	90,24
Junín	27,7	14,65	13,18	0,17	19,82	1,03	87,99	15,85	120,99
Huancavelica	20,5	10,96	46,03	-	58,28	-	91,31	10,96	195,62
Ayacucho	14	9,37	21,31	-	35,24	0,19	38,16	9,56	94,72
Apurímac	19,3	13,69	39,12	-	43,41	-	50,01	13,69	132,53
Cusco	16,3	9,74	14,54	0,11	36,21	0,11	27,20	9,95	77,95
Puno	17,6	14,10	11,22	0,91	24,38	0,41	28,40	15,42	64,00
Selva	3,9	1,76	1,94	0,19	2,96	0,03	5,01	1,99	9,91
Amazonas	9,6	6,52	14,64	0,10	10,88	-	11,72	6,62	37,24
Loreto	2,4	0,12	0,10	0,31	1,47	-	0,28	0,43	1,85
San Martín	14,2	8,86	6,68	0,08	10,54	0,29	19,75	9,23	36,97
Ucayali	4,2	1,51	1,24	-	2,83	0,07	9,00	1,58	13,07
Madre de Dios	1,3	2,71	2,03	-	1,36	-	8,71	2,71	12,10
Lima	242,7	25,85	17,19	3,70	44,92	4,01	39,26	33,55	101,37
Callao	5966,0	31,83	-	231,95	-	-	-	263,78	-
Total	21,3	8,85	9,75	1,16	16,57	0,49	29,12	10,49	55,44

Fuente: MTC - Dirección General de Caminos y Ferrocarriles

séptimo de América del Sur y se encuentra entre los cien primeros del mundo. El total de carga que manejan los puertos del Perú se ha incrementado en un 30% en los últimos ocho años, y el 95% del intercambio comercial peruano por vía marítima es realizado por navieras extranjeras. La calidad de la infraestructura portuaria nacional es calificada con 2,66 sobre una escala en la que 1 equivale a una infraestructura portuaria subdesarrollada, mientras que 7 corresponde al nivel óptimo (gráfico 5.7); es decir, todavía resta mucho por hacer. Este resultado indicaría que los puertos peruanos no están en condiciones de atender de manera eficiente la demanda generada por el flujo de importaciones, exportaciones y transbordos, pues sus costos operativos son muy altos, sus fletes muy caros en relación a los puertos de países vecinos y sus procedimientos aduaneros muy lentos, además de no tener las condiciones para recibir barcos de gran calado post Panamax.⁹⁸

Las recientes concesiones del Muelle Sur en el puerto del Callao, la iniciativa para modernizar los muelles Centro y Norte, así como la concesión del puerto de Paita, contribuirán a mejorar la disponibilidad de infraestructura portuaria. Sin embargo, AFIN estima que se requiere una inversión de al menos US\$ 3600 millones para hacer competitivos nuestros puertos frente a otros de Sudamérica.

Gráfico 5.7
Índice de calidad de la infraestructura portuaria del Perú comparado con otros países



Fuente: World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2009-2010*.

Es importante señalar la necesidad de priorizar el desarrollo de la infraestructura portuaria a la par que se sigue la estrategia nacional de potenciar sus relaciones comerciales y ampliar los mercados a nivel mundial. Sobre el particular, se debe destacar el pensamiento marítimo de Alfred Mahan, militar e historiador estadounidense, autor de la célebre obra *La influencia del poder naval en la historia (1660-1783)*, un tratado sobre la hegemonía naval que causó gran impacto a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, quien señaló que las principales condicionantes que intervienen en el poderío marítimo de una nación son las siguientes:

⁹⁸ Post Panamax es el término utilizado para denominar a buques de mayor tamaño que los Panamax y que, por tanto, no pueden utilizar el actual canal de Panamá. El canal de Suez ofrece para el tránsito de buques 15 metros de profundidad, mientras que el canal de Panamá 12,5 metros. Dimensiones máximas de un buque Panamax: 294,1 metros de eslora; 32,3 metros de manga; 12 metros de calado; 57,91 metros de altura, medida desde la línea de flotación hasta el punto más alto del buque. El tonelaje típico de un barco Panamax de carga se aproxima a las 65 000 toneladas, si bien esta cifra varía.

Condicionante	Descripción
1. Geografía	Proximidad a las principales líneas marítimas y acceso a mares abiertos
2. Conformación física	Puertos aptos
3. Extensión del territorio	Riqueza interior
4. Población	Cercanía y llegada al mar
5. Carácter del pueblo	Conciencia marítima
6. Carácter del gobierno	Apoyo a las políticas marítimas

En lo que atañe al factor geográfico, el Perú goza de una ubicación estratégica envidiable. Tiene acceso a la Cuenca del Pacífico y, por lo tanto, a más de sesenta naciones; a mar abierto: Asia, Oceanía, América del Norte y Centroamérica; a cuencas fluviales: río Amazonas y sus afluentes; y a rutas interoceánicas: canal de Panamá y Estrecho de Magallanes, características que hacen del Perú un país con un gran potencial marítimo.

En cuanto a la conformación física referida a puertos aptos, se deben realizar esfuerzos más audaces para mejorar la calidad de nuestra infraestructura portuaria, calificada como subdesarrollada, más aún si consideramos los enormes esfuerzos que se vienen realizando para la apertura de nuevos mercados con los TLC.

En relación a la extensión del territorio y la riqueza interior, el Perú es un país que posee importantes recursos naturales en un área terrestre de 1 285 215 kilómetros cuadrados y un espacio marítimo de 200 millas. En cuanto a la población y su cercanía al mar, existe un acceso cada vez mayor a la costa, por ello la importancia de implementar los ejes viales bioceánicos tanto en la zona norte y como centro y sur del país.

Sobre el carácter del pueblo y la existencia de una conciencia marítima, no existe un conocimiento cabal y reflexivo del mar, tanto sobre su real naturaleza como de sus amplias potencialidades políticas, económicas, sociales y estratégicas. En la discusión nacional aún se sigue debatiendo si el Perú es un país agrícola o minero, y el sistema educativo enfatiza la riqueza natural del mar peruano pero no analiza su potencial como un recurso vital para conseguir la competitividad.

Finalmente, en lo que respecta al carácter del gobierno y su apoyo a las políticas marítimas, aún no se aprecian decisiones claras, como las relacionadas a la marina mercante en vista de los altos costos por fletes marítimos; la formulación de una visión sobre el desarrollo portuario por las necesidades de inversión en infraestructura y superestructura adecuadas, mejora del nivel tecnológico y control de la seguridad; la optimización del tiempo y la calidad de los servicios con tarifas competitivas, entre otras.

En cuanto a la calidad de la infraestructura aeroportuaria, en la misma escala del 1 al 7, el *Global Competitiveness Report 2009-2010* califica al Perú con 4,1, al mismo nivel de Brasil, y por encima de Venezuela (3,5), Bolivia (3,5) y Argentina (3,4). Sin embargo, también se nos califica por debajo de Colombia (4,3), Ecuador (4,6), México (4,9), Panamá (5,7) y Chile (6,0).

Actualmente, el Perú posee 11 terminales con categoría de aeropuerto internacional, 20 aeropuertos nacionales, 104 aeródromos y 10 helipuertos. Según cifras del MTC, durante

Cuadro 5.6
Ranking de infraestructura en transporte
(1 = mejor, 133 = peor)

País	Infraestructura en general	Caminos	Ferrovías	Puertos	Aeropuertos
Canadá	13	21	15	14	25
Estados Unidos	14	11	17	13	20
Chile	23	15	76	27	19
Uruguay	61	46	103	40	99
México	71	57	66	82	56
Brasil	81	106	86	127	89
Colombia	83	101	99	107	81
Argentina	94	84	78	85	113
Ecuador	99	103	113	96	73
Perú	102	93	87	126	87
Venezuela	103	88	97	129	109
Bolivia	124	123	93	115	112

Fuente: World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2009-2010*.

el año 2008 el tráfico de pasajeros en los terminales aéreos alcanzó los 13,2 millones de personas, de las cuales 8,3 millones, equivalentes al 62,8%, se movilizaron a través del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez. De ellas, 4,7 millones eran pasajeros de vuelos internacionales, mientras que 3,7 millones lo eran de vuelos nacionales. Así también, se transportó aproximadamente 240 000 toneladas métricas de carga, de las cuales un 87,3% fue a través del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, lo que significó un incremento de 107,5% en relación a la carga registrada el año 2001.

Energía

El sector energético es uno de los sectores clave para el desarrollo nacional, por ello se requiere asegurar el abastecimiento de energía para viabilizar el desarrollo de nuevas actividades económicas, así como afianzar el crecimiento de las existentes.

El Perú cuenta con un importante potencial de generación de hidroenergía por aprovechar, pero que debe combinarse con el desarrollo de otras fuentes alternativas como la energía nuclear, para lo cual contamos con recursos uraníferos y renovables que igualmente poseen un potencial significativo. El uso en mayor escala de los biocombustibles sólidos y líquidos y el desarrollo de la energía eólica, geotérmica y solar, entre otras, pueden diversificar nuestra matriz de manera tal que garantice la sostenibilidad del suministro de energía a nivel nacional.

Al contar con diversas fuentes de energía renovable, dependeremos menos de los efectos de los factores externos que podrían poner en riesgo el suministro de energía, como los precios internacionales de los combustibles, las condiciones climáticas adversas, el incremento de los fletes, etc.

En los últimos años, a pesar de la entrada en producción del Proyecto Camisea, que ha posibilitado un cambio de la matriz energética al incorporar el gas natural como fuente

Cuadro 5.7
Reservas de hidrocarburos en el Perú a diciembre de 2007

Clasificación	Hidrocarburos líquidos (MMSTB)			Gas (TCF)
	Petróleo	LGN	Total	
Probadas	447,4	674,1	1121,5	11,82
Probables	661,1	294,3	955,4	6,83
Probadas + probables	1108,5	968,4	2076,9	18,65
Posibles	4907,1	384,1	5291,1	11,22
Probadas + probables + posibles	6015,5	1325,5	7368,0	29,87

MMSTB = Millón de barriles (10⁶ barriles).

TCF = Por sus siglas en inglés, tera cubic feet (10¹² pies cúbicos).

LGN = Líquidos de gas natural.

Fuente: Ministerio de Energía y Minas - Dirección General de Hidrocarburos, Libro de Reservas 2007.

muy importante, la oferta de energía se ha mostrado apenas suficiente para atender la creciente demanda proveniente de la expansión de nuestra economía. El cuadro 5.7 da cuenta de la situación de las reservas de hidrocarburos en el Perú.

La Ley de Concesiones Eléctricas (Decreto Ley 25844) aprobada en diciembre del año 1992, dividió a esta industria en tres segmentos (generación, transmisión y distribución), permitió el ingreso de empresas privadas al sistema y estableció un esquema de fijación de tarifas que cubre los costos económicos de la prestación del servicio, incluyendo una retribución del 12% para los inversionistas.

Actualmente, la mayor parte de las plantas de generación pertenece a operadores privados y el Estado mantiene un poco menos de la mitad de la capacidad de generación nacional. Asimismo, la casi totalidad de las líneas de transmisión ha sido también concesionada al sector privado.

La infraestructura de distribución se privatizó en Lima y algunas ciudades, pero aún subsisten varias empresas de distribución estatales en el interior del país. Cabe señalar que en el Perú existe un Sistema Eléctrico Interconectado Nacional (SEIN), que conduce la mayor parte de la electricidad que se consume en el país, junto con algunos sistemas eléctricos aislados que abastecen a los centros poblados más alejados y de menor tamaño.

En el año 2006 se promulgó la Ley 28832, Ley para Asegurar el Desarrollo Eficiente de la Generación Eléctrica, la cual introdujo la posibilidad de realizar subastas de energía. Estas subastas han permitido que, paulatinamente, el precio de la energía comercializada en el sistema sea determinado por la competencia entre los generadores para ganar contratos de suministro con las empresas de distribución. En la medida en que dichos contratos cubren una proporción cada vez mayor de la energía total distribuida en el sistema, el precio total promedio ha tendido a ser determinado mayoritariamente por la competencia en el mercado, aunque bajo las reglas del sistema regulatorio que permiten dicha competencia.

En materia de fuentes de energía, el Perú se distingue por poseer un parque generador predominantemente hidráulico, con la consecuente baja tasa de emisiones por el uso de

combustibles fósiles que caracteriza a otros países. En el año 2008, sobre una potencia firme total del SEIN de 5054 MW, el 54,5% estaba constituido por centrales hidroeléctricas y el resto por centrales térmicas.⁹⁹

Asimismo, de los 27 069 GWh producidos de enero a noviembre del año 2008, el 61% fue generado por centrales hidráulicas, mientras que el 31,4% fue generado empleando gas natural.¹⁰⁰ Al respecto, es destacable también que el potencial de generación hidráulica todavía es bastante grande¹⁰¹ y que en los últimos años se han otorgado varias concesiones preliminares para el desarrollo de campos de generación eólica.

En años recientes se ha promovido el uso de gas natural en la generación eléctrica y la industria, pero al mismo tiempo se han autorizado grandes compromisos de exportación. De acuerdo con cifras oficiales,¹⁰² a diciembre de 2007 las reservas probadas de gas natural en el país eran de 11,82 TCF y las reservas probables de 6,83 TCF, lo que hace un total de 18,65 TCF, manteniéndose expectativas optimistas de encontrar nuevas reservas en la zona de la selva. Esto condujo al otorgamiento de diversos permisos de exportación y a incentivar el desarrollo de plantas de generación a gas, en detrimento de las hidráulicas.

Asimismo, se han establecido algunos incentivos para impulsar la construcción de plantas hidroeléctricas y desarrollar fuentes alternativas no contaminantes, considerando el gran potencial eólico en la costa, de alrededor de 22 000 MW,¹⁰³ el potencial solar con una radiación promedio de 4 a 6 kWh/m² día¹⁰⁴ (se estima que el Perú será en los próximos años uno de los primeros países en América Latina en instalar cuatro centrales de generación solar térmica de 20 000 MW c/u),¹⁰⁵ el potencial geotérmico en la sierra sur del país y el potencial biomásico. Es importante también considerar la opción de los biocombustibles, siempre que se desarrolle de una manera que no provoque un cambio de uso de la tierra, ni demande agua de riego necesaria para garantizar la seguridad alimentaria del país.

Por otro lado, en vista de que el cambio climático va a reducir la disponibilidad de agua para la generación de electricidad, se hace necesario realizar una exhaustiva evaluación de la capacidad de generación en cada una de las fuentes disponibles, actuales y potenciales.¹⁰⁶

El cuadro 5.8 muestra la producción y reservas de energía comercial, donde se aprecia la mayor importancia del petróleo en producción, pero en cuanto a reservas una mayor disponibilidad de gas.

99 OSINERGMIN, Operación del sector eléctrico. Reporte estadístico, 2008.

100 *Ibíd.*

101 Recientemente se ha anunciado en los medios de prensa el inicio de un proyecto de 2000 MW en la frontera con Brasil, y existen otros proyectos con potencial aún mayor.

102 MINEM, Libro de Reservas de Hidrocarburos 2007.

103 MINEM, Atlas Eólico del Perú, 2008.

104 MINEM, Atlas de Energía Solar del Perú, 2003.

105 Proceso de consulta pública Plan Perú 2021. OSINERGMIN, Ficha n.º 1-2010.

106 MINAM, Borrador de la Segunda Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, cit.

Cuadro 5.8
Producción y reservas probadas de energía comercial en el Perú, 2008
(Terajoules*)

Fuente	Producción	Reservas	Estructuras (%)	
			Producción	Reservas
Petróleo crudo	162 295	2 590 638	34,9	10,4
Hidroenergía	85 818	5 965 666	18,4	23,9
Gas natural + LGN	213 235	15 141 270	45,8	60,6
Carbón mineral	4146	1 279 200	0,9	5,1
Total	465 494	24 976 774	100	100

* Terajoules = 10^{12} joules (joule es la unidad de energía en el Sistema Internacional de Unidades).

Fuente: MINEM, Balance Nacional de Energía 2008.

Infraestructura eléctrica

En lo que se refiere a infraestructura energética, se aprecia un incremento de la potencia efectiva del mercado total, que de 5554,8 MW el año 2000 pasó a 6432,1 MW el 2008, según estimados del Ministerio de Energía y Minas (MINEM),¹⁰⁷ mientras que el consumo total anual de energía eléctrica en el mismo periodo pasó de 17 140,4 a 28 967,1 GWh. Sin embargo, como otra evidencia del desequilibrio espacial, la mayor venta de electricidad (43%) se produce en el departamento de Lima,¹⁰⁸ donde se concentra la industria y la manufactura nacional, mientras que en cada uno de los departamentos costeros que le siguen en consumo, como Arequipa, Moquegua e Ica, se vendió apenas entre el 6% y el 8% del total.

Por otro lado, entre 1995 y 2008 se produjo un incremento del 22% en la potencia efectiva de generación hidráulica, mientras que la potencia efectiva de generación térmica se incrementó en un 113%. En 1995, esta potencia efectiva total alcanzaba los 4075,4 MW, de los cuales el 61% provenía de la generación hidráulica, en tanto que al 2008 solo el 47% de la potencia instalada de electricidad era hidráulica. Ello evidencia que el crecimiento económico experimentado por el Perú en la última década ha ocasionado una recomposición de la capacidad de generación y el incremento del peso de la energía térmica. Mientras que la generación térmica es más vulnerable a los cambios de precios internacionales de los combustibles y tiene emisiones contaminantes, la generación hidráulica depende de las fluctuaciones de la hidrología del país.

En lo que atañe a la producción de energía eléctrica, de los 32 443 GWh generados el año 2008, 19 332,2 GWh fueron de origen hidráulico (59%), 13 293,7 de generación térmica —cuya fuente principal proviene del gas natural—, mientras que solo 1,2 GWh de origen eólico.

107 Ministerio de Energía y Minas - Dirección General de Electricidad, Evolución de Indicadores del Mercado Eléctrico 1995-2008.

108 Ministerio de Energía y Minas, Estadísticas Eléctricas por Regiones 2008.

Asimismo, se han establecido algunos incentivos para impulsar la construcción de plantas hidroeléctricas así como el desarrollo de fuentes alternativas no contaminantes, considerando el gran potencial eólico en la costa, de alrededor de 22 000 MW (Atlas Eólico/MINEM); el potencial solar, con una radiación promedio de 4 a 6 kWh/m² día (Atlas Solar/MINEM); el potencial geotérmico en la sierra sur del país y el potencial biomásico.

Se estima que el Perú será en los próximos años uno de los primeros países de América Latina en instalar cuatro centrales de generación solar térmica de 20 MW cada una.¹⁰⁹ Estas fuentes de energía constituyen una alternativa válida para aquellas zonas a las que resultaría de alto costo el enlace a los sistemas interconectados.

El desequilibrio entre Lima y el interior del país no solo se expresa en el mayor consumo de energía eléctrica por la capital, sino también en el grado de electrificación de cada departamento. Según el MINEM, al 2007 Lima y Callao tenían, en promedio, un 99,5% de cobertura, mientras que en las ciudades de la costa, sin incluir Lima y Callao, la cobertura alcanzaba el 85,8%. A su vez, en las ciudades de la sierra la cobertura se limitaba al 66,7%, mientras que en la selva el nivel de electrificación se reducía hasta el 59%.

Asimismo, mientras en el ámbito urbano el coeficiente de electrificación llega al 85%, en el ámbito rural solo alcanza el 35%.

Telecomunicaciones

En materia de telecomunicaciones, aun cuando se han producido algunos avances importantes, se observa también un marcado desequilibrio. La densidad del servicio se incrementó de 2,94 teléfonos por cada 100 habitantes en 1993 a 10,3 en el 2008. Por su parte, la densidad de telefonía móvil pasó de 0,16 celulares por cada 100 habitantes en 1993 a 74,9 en el año 2008.

Asimismo, a fines del 2004 solo 410 distritos contaban con acceso a telefonía móvil, mientras que a fines del 2008 1414 distritos cuentan con este servicio.¹¹⁰ No obstante los progresos señalados en este caso, también son marcados los desequilibrios regionales. Mientras que la cobertura de telefonía fija en Lima es de casi el 20% al 2008, solo Arequipa y La Libertad, con 11,1% y 9,9% respectivamente, llegan a un nivel cercano a la mitad. El cuadro 5.9 muestra las disparidades en la densidad de telefonía fija por departamentos.

109 Proceso de consulta pública Plan Perú 2021. OSINERGMIN, Ficha n.º 1-2010.

110 IPE, *El reto de infraestructura al 2018*, cit., pp. 133-139.

Cuadro 5.9
Densidad de telefonía fija según regiones en el Perú, 2003-2008
(Líneas en servicio por cada 100 habitantes)

Región	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Amazonas	1	1,3	1,6	1,5	1,7	1,6
Áncash	3,9	4,4	5,2	5,5	6	6,5
Apurímac	1,2	1,3	1,5	1,6	1,7	1,8
Arequipa	7,9	8,6	9,1	9,7	10,5	11,1
Ayacucho	1,9	2,2	2,2	2,4	2,7	2,7
Cajamarca	1,4	1,6	2,2	2,2	2,4	2,5
Cusco	3,2	3,3	3,7	4	4,2	4,4
Huancavelica	0,5	0,6	0,7	0,8	0,9	0,8
Huánuco	1,4	1,5	1,8	2	2,2	2,3
Ica	5,7	6,2	7,1	7,5	8,1	8,6
Junín	3,5	3,9	4,8	5,2	5,9	6,2
La Libertad	5,9	6,8	7,6	8,2	9,4	9,9
Lambayeque	4,9	5,7	6,6	6,9	7,8	8,2
Lima	13,8	15	16	16,8	18,5	19,9
Loreto	2,8	2,9	3,5	4	4,9	5,4
Madre de Dios	2,4	2,7	3,2	3,3	3,8	5,1
Moquegua	5,6	6	6,7	7,2	7,9	7,3
Pasco	1,4	1,6	1,8	1,9	2,2	2,4
Piura	3,2	3,9	4,6	5,1	6	6,2
Puno	1,5	1,7	1,8	1,9	2	2
San Martín	2,1	2,4	3,2	3,4	3,8	4,2
Tacna	6,1	6,4	7,6	8	8	8
Tumbes	3,8	4,3	5,1	5,1	6,2	5,7
Ucayali	3	3,3	4,2	4,6	5,3	5
Total	6,7	7,3	8,3	8,7	9,6	10,3

Fuente: IPE, *El reto de la infraestructura al 2018*, cit.

En lo referente a telefonía rural, diversos proyectos de telecomunicaciones han beneficiado a 9,6 millones de habitantes, cubriendo 4751 centros poblados con telefonía pública o de abonados y 3723 centros con internet. En este último servicio el acceso se ha incrementado de manera sostenida, pasando de 310 000 conexiones en el 2003 a 765 000 en el 2008, un crecimiento promedio anual del 25%.

En cuanto al acceso a banda ancha, en el 2007 el Perú presentaba una densidad de dos accesos por cada 100 habitantes. Actualmente se vienen desarrollando varios proyectos con inversión pública y privada, entre ellos la implementación del servicio de Banda Ancha Rural (BAR-1), de Telecomunicación Rural - Internet Rural (IR) y Perú Banda Ancha para localidades aisladas (BAS). Con estos proyectos se espera beneficiar con telefonía fija e internet a cuatro millones de personas en 10 878 localidades del país.

Estimados de la AFIN señalan que aún existe un requerimiento de inversiones del orden de los US\$ 1344 millones en telefonía fija y US\$ 4102 millones en telefonía móvil, lo que supondría alcanzar en el primer caso una densidad de 20,8 líneas por cada 100 habitantes y en el segundo de 100 líneas por cada 100 habitantes (cuadro 5.10).

Cuadro 5.10
Requerimientos de inversión en telefonía fija y móvil
por departamento en el Perú
(En millones de US\$)

Departamentos	Telefonía fija	Telefonía móvil
Amazonas	26	32
Áncash	50	172
Apurímac	25	23
Arequipa	62	257
Ayacucho	42	97
Cajamarca	96	14
Cusco	58	215
Huancavelica	34	60
Huánuco	44	29
Ica	41	170
Junín	49	161
La Libertad	109	180
Lambayeque	80	310
Lima	313	1419
Loreto	43	81
Madre de Dios	5	38
Moquegua	12	41
Pasco	14	43
Piura	82	198
Puno	76	253
San Martín	35	121
Tacna	20	60
Tumbes	9	64
Ucayali	17	62
Total	1344	4102

Infraestructura de agua y saneamiento

Respecto de los servicios de saneamiento, si bien en los últimos años se ha producido un incremento considerable de la inversión pública destinada a proveer de agua potable y alcantarillado a un porcentaje mayor de la población, esto resulta insuficiente si tenemos en cuenta que en el año 2007 de los 17 127 000 peruanos que según la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) habitaban las zonas urbanas atendidas por entidades prestadoras de servicios de saneamiento (EPS),¹¹¹ solo el 85,6% tenía cobertura de agua potable, mientras que un 77,2%¹¹² recibía servicios de alcantarillado.

En las zonas urbanas, son las EPS, reguladas por la SUNASS, las que tienen a su cargo la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas.

111 De acuerdo con el reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento, Decreto Supremo 31-2008-Vivienda, un centro poblado es considerado urbano si tiene más de dos mil habitantes. Esta definición es diferente a la que emplea el INEI, que establece como condición de urbanidad un mínimo de cien casas contiguas.

112 Indicadores de Gestión de EPS 2007, página web de la SUNASS.

De acuerdo con cifras que el ente regulador registró hasta el año 2007, los habitantes urbanos con conexión de agua potable de todas las EPS eran alrededor de 14 659 000, de los cuales 624 000 recibían el servicio mediante piletas públicas.

Cabe resaltar que en el año 2007 en Lima se proveía servicio de agua potable a 7 360 000 habitantes urbanos, es decir, aproximadamente el 50% de toda la población urbana servida del país. Asimismo, mientras que la cobertura en Lima era del 88,1%, en el resto del país era del 83,2%. En algunas zonas urbanas existe otro tipo de empresas administradoras de servicios de saneamiento que no son reguladas por la SUNASS y que, según cifras del Ministerio de Vivienda, cubren aproximadamente a un 9% de la población.

El desequilibrio en la infraestructura de servicios básicos que atiende las necesidades de la población en los departamentos del interior del país es muy marcado en relación a la infraestructura que sirve a la población de Lima Metropolitana. Este desequilibrio es más pronunciado en el área rural, donde, según cifras del INEI, hay una población de 8 166 386 y la cobertura de agua potable apenas alcanza al 32%, mientras que solo el 13% recibe servicios de saneamiento.

En materia de agua, la inversión requerida es también importante en infraestructura de irrigación. Proyectos como Alto Piura en Piura, Pasto Grande en Moquegua, Choclococha en Huancavelica-Ica y la culminación de otros proyectos especiales de irrigación como Puyango-Tumbes (frontera Perú-Ecuador), Chavimochic (La Libertad), Majes (Arequipa), Jequetepeque-Zaña y Olmos (Lambayeque) y Chincas (Áncash), permitirán ampliar la superficie sembrada y también incrementar la productividad agrícola y la eficiencia en el uso del agua porque están asociados al empleo del riego tecnificado.

Cuadro 5.11
Volumen de agua almacenada en reservorios en el Perú
(Millones de metros cúbicos)

Ubicación	Octubre 2007	Octubre 2008	Octubre 2009 ¹	Volumen requerido
Poecho (Piura)	300	404	405	178
Tinajones (Lambayeque)	120	332	274	100
Gallito Ciego	341	406	377	150
Chili (Arequipa)	179	146	124	100

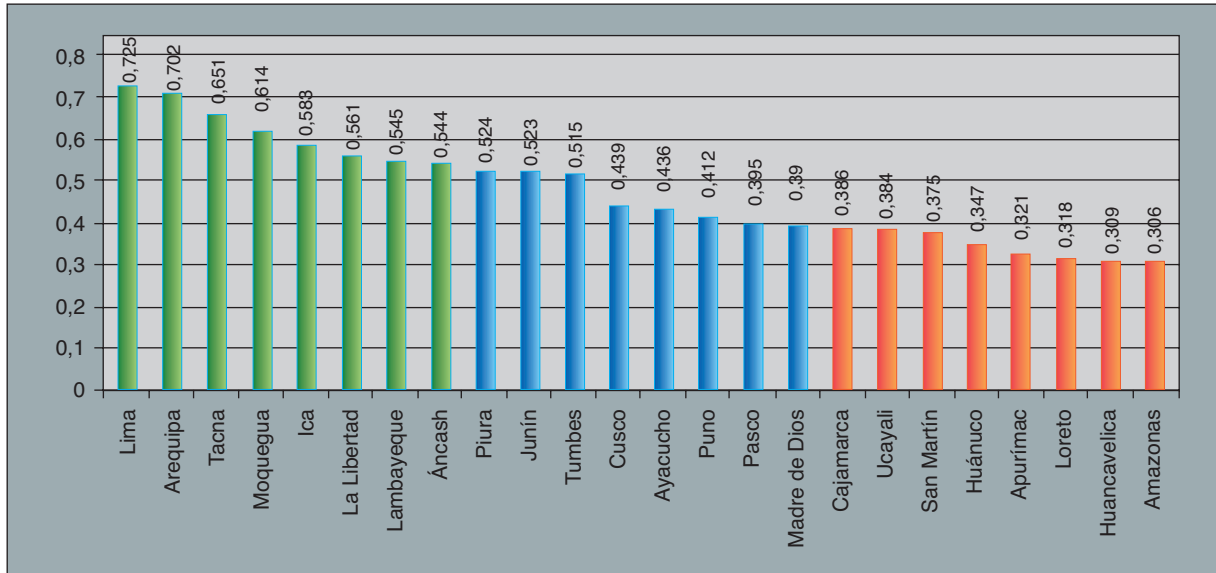
1/ Con información al 13 de octubre de 2009.
Fuente: Portal Agrario

Lograr la eficiencia en el uso del agua implica también acompañar la inversión en obras hidráulicas mayores con el mejoramiento de la infraestructura menor de captación, conducción y distribución; así como incrementar el aprovechamiento de aguas subterráneas, utilizar técnicas de riego modernas e introducir el reuso de aguas residuales tratadas.

Competitividad regional

Una región con infraestructura deficiente o con ausencia de esta se torna menos atractiva para la inversión, lo que la hace menos competitiva. Esto se convierte en un círculo vicioso, porque para atraer más inversiones se necesita también ser más competitivo. El gráfico 5.8 refleja, para el 2009, el *ranking* del índice de competitividad regional a nivel nacional.

Gráfico 5.8
Índice de competitividad regional en el Perú, 2009



Fuente: Consejo Nacional de Competitividad

La evidencia demuestra una plena interacción entre la competitividad y la inversión, pues las regiones de Lima, Arequipa y La Libertad, que están dentro del bloque de regiones con mayores índices de competitividad, ocupan los tres primeros lugares en cuanto a participación en el PBI nacional.

El mencionado círculo vicioso solo se podrá superar si la inversión pública en infraestructura básica y productiva de uso público se incrementa y acelera, para que esta sirva de soporte y atraiga la inversión privada. El cuadro 5.12 muestra los niveles de competitividad en el rubro infraestructura de los diferentes departamentos del Perú, clasificados según regiones naturales. Se observa que las diferencias son sustantivas, con niveles de 0,9620

Cuadro 5.12
Índices de competitividad en el rubro infraestructura en el Perú, 2008

Departamentos de la costa			Departamentos de la sierra			Departamentos de la selva		
	Índice	Puesto		Índice	Puesto		Índice	Puesto
Áncash	0,5163	10	Apurímac	0,2172	20	Amazonas	0,1195	24
Arequipa	0,8043	2	Ayacucho	0,3369	17	Loreto	0,5000	11
Ica	0,7119	5	Cajamarca	0,3261	19	Madre de Dios	0,4293	14
La Libertad	0,7119	4	Cusco	0,4782	13	San Martín	0,3315	18
Lambayeque	0,6739	6	Huancavelica	0,1576	23	Ucayali	0,4076	15
Lima - Callao	0,9620	1	Huánuco	0,1630	22			
Moquegua	0,5652	9	Junín	0,4837	12			
Piura	0,6739	7	Pasco	0,2011	21			
Tacna	0,7500	3	Puno	0,3587	16			
Tumbes	0,5652	8						
Promedio	0,6934			0,3025			0,3575	

Fuente: Consejo Nacional de Competitividad
Elaboración: CEPLAN

y 0,8043 para Lima y Arequipa, frente a niveles inferiores (cerca de 0,2) para Amazonas, Huancavelica y Huánuco.

Mejorar la competitividad de las regiones requiere promover el desarrollo transversal de la costa, la sierra y la selva, a fin de superar la dinámica longitudinal costera con la que se ha desarrollado el país en el siglo pasado. Al respecto, la participación del Perú en la iniciativa IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana) representa una importante oportunidad para el desarrollo descentralizado, en la medida en que contempla la integración transversal del país, abriendo la posibilidad de articular las economías regionales entre sí y con Brasil, y de desarrollar corredores económicos transversales sobre la base de las vías interoceánicas. Dicha iniciativa comprende la rehabilitación, construcción y mejoramiento de carreteras; la construcción de vías de evitamiento; el mejoramiento de terminales portuarios fluviales y marítimos; así como la realización de estudios para el mejoramiento de la navegabilidad comercial, mediante hidrovías, y de los tramos fluviales de los ejes viales.

Asimismo, la firma de los TLC brinda grandes oportunidades para el desarrollo de las regiones, cuyo aprovechamiento hacia el 2021 demanda el desarrollo de la infraestructura productiva y social que permita lograr la competitividad territorial internacional de cada departamento. Solo así será posible garantizar el éxito de tal inserción y, al mismo tiempo, alcanzar el desarrollo regional. Para ello se requiere una adecuada infraestructura de soporte, como puertos para embarcaciones de gran calado y redes aéreas, ferroviarias, terrestres, fluviales y lacustres con ciudades metropolitanas y puertos intermedios en el interior del país.

Para revertir el déficit en infraestructura física se requerirá, inicialmente, la sistematización de las propuestas de los gobiernos regionales en la construcción de carreteras, a fin de que se integren con los ejes de IIRSA y logren una articulación de la infraestructura física nacional, de tal manera que formen parte de una agenda consensuada que debe ser impulsada por dichas autoridades regionales. Asimismo, será necesaria la construcción de una red vial que permita integrar las zonas de frontera (en su mayoría en extrema pobreza) con los centros económicos de mayor envergadura, para que su articulación tenga un efecto positivo en el desarrollo de sus economías y en su proyección con las localidades limítrofes de los países fronterizos. Finalmente, será necesario priorizar la interconexión física con Brasil en el marco de la alianza estratégica entre el Perú y dicho país, teniendo en consideración que la mayor parte de los ejes interoceánicos de IIRSA Perú se proyectan hacia Brasil.

5.4. DISPERSIÓN DE LA POBLACIÓN NACIONAL

De acuerdo con el último censo (2007), el Perú contaba con una población de 28 481 901 habitantes, distribuida de manera muy desigual en el territorio nacional y marcadamente concentrada en Lima y Callao. De las 15 408 537 personas que habitaban en la costa, el 55% se concentraba en Lima y Callao, donde se cuenta con la mejor red vial y la mayor cobertura de servicios públicos. Se estima que al año 2010 tendremos una población de 29 132 013 habitantes, con una distribución geográfica que no habrá tenido mayores cambios.

La ausencia de políticas de planificación espacial en el Perú se refleja en los desequilibrios señalados y en el inadecuado ordenamiento territorial. Esto afecta particularmente a la

sierra y la selva, que sufren la carencia de infraestructura social y productiva y cuyo acceso a los servicios públicos básicos es limitado, afectando sus posibilidades de incorporarse a los mercados regionales. Además, el 95%¹¹³ del territorio nacional, que comprende 146 de las 195 provincias y 1740 de los 1834 distritos, solo cuenta con límites referenciales, lo que involucra a sus habitantes en conflictos sociales recurrentes.

El auge productivo esporádico y la mejor oferta de servicios en las zonas urbanas atrajeron grandes flujos migratorios que, frecuentemente, pasaron a ser parte de la economía informal, el subempleo y a engrosar las cifras de beneficiarios de los programas de compensación social. En el área rural, donde habitan casi ocho millones de personas, se aprecia una marcada dispersión de la población, reflejada en la existencia de 94 605 centros poblados con menos de 500 habitantes. De estos, 72 134 están en la sierra, 13 538 en la selva y 8933 en la costa. Además, 61 405 centros poblados poseen una población menor a 50 habitantes, con un promedio de 11 habitantes (cuadro 5.13).

Cuadro 5.13
Número de centros poblados y población promedio por centro poblado, según tamaño de centro poblado en el Perú, 2007

Tamaño de centro poblado	Centros poblados		Población en miles		Población promedio por centro poblado
	Número	%	Número	%	
Total	98 011	100	27 412	100	280
500 000 habitantes a más	2	0	1478	5,4	739 000
100 000 a 499 000 habitantes	42	0,04	9072	33,1	216 000
50 000 a 99 999 habitantes	50	0,05	3361	12,3	67 220
20 000 a 49 999 habitantes	71	0,07	2123	7,7	29 901
2000 a 19 999 habitantes	570	0,58	3151	11,5	5528
500 a 1999 habitantes	2671	2,73	2242	8,2	839
100 a 499 habitantes	20 994	21,42	4411	16,1	210
50 a 99 habitantes	12 206	12,45	881	3,2	72
Menos de 50 habitantes	61 405	62,65	693	2,5	11

Fuente: INEI, Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

Los 94 605 centros poblados absorben el 25% de la población nacional y están formados por 2 222 811 viviendas, de las cuales 332 288 son cabañas o chozas separadas unas de otras por largas distancias. Esta situación encarece y restringe las posibilidades de llevar adelante la inversión pública en infraestructura de saneamiento, electricidad, salud, educación, seguridad y transporte.

La concentración de la población en las zonas urbanas y la dispersión en el área rural se manifiestan no solo en la escasa conectividad que existe entre los centros poblados de la sierra y la selva, sino también en la diferencia de tiempos que les toma a los habitantes de las tres regiones naturales acceder a establecimientos de servicio público o centros de

113 Información brindada por la Dirección Técnica de Demarcación Territorial de la PCM y el Instituto Geográfico Nacional en el diario *El Comercio*. Lima, 26 de octubre de 2009.

intercambio comercial. Así, mientras que en Ica, Tumbes o Lima Metropolitana el acceso de un poblador a un establecimiento de salud puede demandarle entre 11 y 14 minutos, en Puno le toma un promedio de 54 minutos y en Loreto una hora 8 minutos. Mientras que en Tacna, Tumbes o Lima Metropolitana el desplazamiento a un colegio secundario implica el uso de entre 9 y 14 minutos, en Huancavelica requiere en promedio 58 minutos y en Loreto una hora 20 minutos. Del mismo modo, el desplazamiento de un poblador de Ica, Tumbes o Lima a un puesto policial le toma entre 13 y 20 minutos, mientras que en Ucayali debe utilizar 3 horas 44 minutos, en Amazonas 4 horas 29 minutos y en Loreto 5 horas 34 minutos.¹¹⁴

Revertir los desequilibrios mencionados y alcanzar un desarrollo descentralizado armónico con ocupación equilibrada del territorio, que contribuya al desarrollo productivo, mejore la competitividad regional y corrija los procesos de exclusión y pobreza, requiere de la inversión pública y privada en infraestructura para la generación de electricidad y uso de agua con fines agrícolas, transporte, saneamiento básico (agua potable y alcantarillado), telecomunicaciones, educación y seguridad alimentaria. La insuficiente inversión en infraestructura hace que los departamentos del interior del país sean menos competitivos que Lima, y los de la sierra y la selva menos competitivos en relación a los de la costa, limitando el desarrollo de sus potencialidades productivas.

5.5. OBJETIVOS, LINEAMIENTOS, PRIORIDADES, METAS, ACCIONES Y PROGRAMAS ESTRATÉGICOS

A. OBJETIVO NACIONAL 5: Desarrollo regional equilibrado e infraestructura adecuada

Generar el desarrollo descentralizado de la infraestructura productiva y social, a fin de lograr una ocupación equilibrada del territorio y la competitividad de las actividades productivas regionales. Con tal propósito, se establecerán espacios transversales de planificación macrorregional del norte, centro y sur.

B. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

1. Fortalecer en las distintas circunscripciones regionales la configuración de una identidad productiva definida mediante el desarrollo de actividades basadas en sus potencialidades y ventajas comparativas, y su complementación con las de otras regiones.
2. Establecer en los espacios transversales de planificación macrorregional la red de corredores económicos interoceánicos, así como de las vías longitudinales de la costa, sierra y selva, de forma que sustenten la adecuada distribución y ocupación poblacional del territorio cautelando las fronteras, y la integración interna del mar jurisdiccional.
3. Revertir las condiciones de exclusión y escaso acceso a los servicios básicos de la población rural mediante programas, proyectos e incentivos que reduzcan su aislamiento espacial y promuevan su concentración en nuevos centros

poblados compatibles con su hábitat natural y su cultura. El impulso a los corredores económicos existentes será el primer paso de este proceso.

4. Identificar los activos productivos y potencialidades de las áreas geográficas en las que se encuentran las poblaciones rurales y establecer mecanismos de inversión público-privada destinada a su desarrollo.
5. Fomentar las alianzas público-privadas para la inversión descentralizada en infraestructura productiva y de servicios básicos.
6. Impulsar la conformación de un sistema de ciudades intermedias con capacidades de retención de la población, asegurando la provisión adecuada de los servicios básicos y el desarrollo diversificado de las actividades económicas, especialmente las manufactureras, el turismo y los servicios.
7. Crear incentivos económicos y financieros para la inversión productiva orientada al mercado interno y externo, así como para la descentralización de la infraestructura y la producción, en el marco del desarrollo económico, social y productivo regional y de las fronteras.
8. Fomentar programas y proyectos de desarrollo regional en cada uno de los corredores económicos interoceánicos e impulsar su financiamiento mediante alianzas estratégicas del Perú con Brasil y los países desarrollados.
9. Promover el establecimiento de alianzas entre las compañías mineras y las poblaciones locales para el desarrollo de programas y proyectos productivos diversificados que, anticipándose a la extinción de los yacimientos, aseguren a futuro el desarrollo de la economía regional.
10. Promover la exploración y explotación de los yacimientos de minerales estratégicos usados en aleaciones ligeras para la microelectrónica y la robótica, así como su transformación industrial en el lugar para mejorar la competitividad internacional de las regiones y del país en su conjunto.
11. Fomentar que los gobiernos regionales promuevan la inversión en infraestructura de transporte, de riego y energía preferentemente hídrica, así como en el desarrollo del capital humano y la innovación tecnológica y productiva, con el fin de incrementar en forma sustantiva la productividad del trabajo, en especial en la agricultura, la agroindustria y la manufactura.
12. Diversificar la base productiva regional mediante la instalación de conglomerados de cadenas productivas, según la vocación de sus recursos y la infraestructura productiva actual y potencial, teniendo en cuenta los objetivos de integración e intercambio con la economía nacional e internacional.

C. PRIORIDADES

1. Asegurar las inversiones en infraestructura productiva y de servicios que requieren las regiones.
2. Invertir en actividades de transformación de la producción regional sostenible, competitiva y generadora de empleo.
3. Reducir la dispersión poblacional.

D. OBJETIVOS ESPECÍFICOS, INDICADORES, METAS Y ACCIONES ESTRATÉGICAS

Objetivo específico 1: Suficiente y adecuada infraestructura económica y productiva descentralizada de uso público en el marco de los espacios transversales de planificación macrorregional

a. Indicadores y metas

N°	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
1	Porcentaje de canales de riego revestidos	Número de canales revestidos / Número total de canales	MINAG-PSI -DGIH	17%	22%	30%
2	Potencia firme del SEIN	Potencia firme total del SEIN	OSINERGMIN ^{1/}	5041,9 MW	9700 MW	15 000 MW
3	Longitud de la red vial nacional y departamental asfaltada	Kilómetros asfaltados de la red vial nacional y departamental	MTC	12 490 km	s. i ^{2/}	25 500 km
4	Relación de los índices de competitividad de sierra y selva con la costa sin incluir Lima	Semisuma de índice competitividad selva + Índice competitividad sierra / Índice competitividad costa (sin Lima)	Consejo Nacional de Competitividad	47,5 %	s. i.	60%
5	Inversión en puertos continentales	Millones de US\$ invertidos	GORE de Ica ^{3/} y APN ^{4/}	s. i.	s. i.	US\$ 4095 millones

1/ OSINERGMIN, Operación del sector eléctrico, febrero de 2009.

2/ El Clasificador de Rutas aprobado por Decreto Supremo 009-1995-MTC fue modificado por Decreto Supremo 044-2008-MTC, con lo cual la información sobre la longitud de la red vial nacional no es comparable entre los periodos anteriores y posteriores al año 2008, lo que no permite el cálculo de una tendencia.

3/ Gobierno Regional de Ica (Directorio de Proyectos 2010): considera Puerto de Marcona (US\$ 3250 millones).

4/ Autoridad Portuaria Nacional: considera puertos de Paita (US\$ 228 millones) y Muelle Sur - Callao (US\$ 617 millones).

b. Acciones estratégicas

Orientar la inversión pública de los gobiernos regionales a la construcción de infraestructura de soporte, complementaria a la inversión privada destinada a actividades productivas que incrementan y diversifican las exportaciones y que fortalecen el mercado interno.
Impulsar el crecimiento de la infraestructura de almacenamiento de agua y riego agrícola en las regiones, promoviendo inversiones e incorporando tecnologías que faciliten el ahorro y el uso eficiente y sostenible del recurso hídrico.
Promover la participación de las organizaciones de usuarios de agua como beneficiarios directos
Apoyar y fortalecer a las organizaciones de usuarios de agua en el uso eficiente del recurso y en la operación y mantenimiento de la infraestructura de riego.
Identificar, proyectar y promover la inversión privada en el desarrollo y la modernización de la infraestructura portuaria que vincule los centros de producción regionales y los corredores económicos, facilitando la exportación.
Identificar, proyectar y promover la inversión privada en el desarrollo y la modernización del transporte ferroviario que vincule los centros de producción regionales con plataformas de servicios para la exportación.
Promover las concesiones y otras modalidades que faciliten la iniciativa privada en inversiones para ampliar la infraestructura vial nacional y departamental, priorizando la vía longitudinal de la sierra y las transversales a la costa, la sierra y la selva.
Promover el aumento de la inversión privada en infraestructura para la generación de electricidad, priorizando la de origen hidráulico y otras fuentes renovables.
Efectuar las inversiones en infraestructura necesaria en las zonas de frontera a fin de aprovechar las ventajas del comercio con los países vecinos.
Facilitar la inversión privada en infraestructura destinada a explotar zonas de potencial turístico que aún no han sido desarrolladas o incorporadas.

Objetivo específico 2: *Actividad industrial diversificada y con alto valor agregado en los sectores agrario, pesquero, minero y turístico, concordante con las ventajas comparativas y competitivas de cada espacio geográfico regional*

a. Indicadores y metas

N°	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
6	Porcentaje del territorio nacional con ordenamiento territorial	$\frac{\text{Superficie con ordenamiento territorial}}{\text{Superficie total del territorio}} * 100$	MINAM	10%	s. i.	50%
7	Participación del sector secundario de las regiones en el PBI	$\frac{\text{Valor agregado bruto del sector secundario del país menos Lima}}{\text{Valor agregado bruto del sector secundario del país}} * 100$	INEI	48,3%	49%	55%

b. Acciones estratégicas

Concluir con la zonificación ecológica económica del país, base para el ordenamiento territorial.
Crear incentivos, reglas y mecanismos que promuevan el desarrollo de una industria manufacturera descentralizada, con capacidad competitiva a nivel internacional.
Ampliar la capacidad instalada para la generación y distribución de energía eléctrica, especialmente de origen hidráulico.
Implementar programas de incentivos y estímulos para el desarrollo diferenciado de la producción e industrialización agrícola en función de las características climático-ambientales y productivas de cada región.
Estimular la inversión pública y privada en la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías que, aplicadas a la producción característica de cada espacio geográfico regional, incrementen su valor agregado.
Orientar la inversión pública y privada hacia el mejoramiento de la competitividad, la innovación y la adecuación tecnológica que mejore los procesos productivos y favorezca la articulación interregional.
Establecer acuerdos con el sector privado para la aplicación de tecnologías industriales que contribuyan a la innovación, la competitividad y el mayor valor agregado de la producción.
Implementar el ordenamiento territorial teniendo en cuenta los corredores económicos, la gestión integrada de cuencas hidrográficas y de las zonas marino costeras, y los riesgos, que permita una articulación de los ámbitos regional y local.

Objetivo específico 3: Fortalecimiento de la inversión privada descentralizada, generadora de empleo y orientada a la demanda de los mercados internos y externos

a. Indicadores y metas

N°	Indicador	Fórmula del indicador	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
8	Trabajadores afiliados al sistema de pensiones fuera de Lima	Número de trabajadores afiliados al sistema de pensiones en las regiones sin incluir Lima	1 782 288	3 650 000	4 000 000

b. Acciones estratégicas

Fortalecer las instancias de concertación público-privadas para planificar y ejecutar inversiones, iniciativas conjuntas y de interés compartido destinadas a mejorar la competitividad y la productividad regionales.
Promover concesiones regionales que fomenten la inversión privada en la construcción de nueva infraestructura de transportes, saneamiento, electricidad y telecomunicaciones.
Incentivar la inversión privada productiva en zonas de frontera, favoreciendo el poblamiento y el intercambio comercial competitivo.



»

Aplicar programas regionales de incentivos a productores para que desarrollen esquemas asociativos de distinto nivel (medianas y grandes empresas, MYPE y PYME, productores urbanos y agrarios) para atender una elevada demanda externa.
Promover el desarrollo de <i>clusters</i> o conglomerados en sectores productivos específicos con potencial aprovechando la atomización de la estructura productiva actual.
Estimular la innovación tecnológica orientada al desarrollo productivo en concordancia con las características de los recursos que posee cada región.
Adecuar y/o constituir una estructura espacial regional con base en un sistema urbano adecuado y una nueva demarcación político-administrativa concertada que compatibilice potencialidades productivas y de desarrollo económico, generando sinergias.
Priorizar proyectos de inversión orientados a establecer actividades económicas rentables e impulsar polos de producción y cadenas productivas.

Objetivo específico 4: Agrupamiento de la población rural en ciudades intermedias establecidas sobre la base de centros poblados planificados (CPP)

a. Indicadores y metas

N°	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
9	Número de CPP	Número de CPP creados	INEI, Censos Nacionales de Población y Vivienda	0	s. i.	1000 CPP creados
10	Proporción de ciudades intermedias que poseen un mínimo certificado del 90% de cobertura en todos los servicios básicos	Número de ciudades intermedias con un 90% de cobertura en todos los servicios básicos / Número total de ciudades intermedias	INEI – Ministerio de Vivienda	0	s. i.	100%

b. Acciones estratégicas

Identificar corredores socioeconómicos, potencialidades productivas y necesidades de infraestructura en las regiones, en el marco del ordenamiento territorial.
Desarrollar nuevos centros urbanos planificados, garantizando su sostenibilidad ambiental, su compatibilidad con las tradiciones y cultura de los beneficiarios y su conectividad con corredores económicos, cuencas hidrográficas y ciudades intermedias para reducir el tiempo de acceso a servicios básicos y a los centros de producción e intercambio comercial.
Asignar recursos para la inversión pública y promover la inversión privada en la conformación de nuevas ciudades intermedias planificadas con todos los servicios básicos, y destinadas a atraer y concentrar a quienes habitan en centros poblados menores de 500 habitantes.
Crear incentivos para que los habitantes de centros poblados dispersos de la zona rural se desplacen y concentren en los centros urbanos planificados.
Promover la reubicación de asentamientos humanos y actividades económicas localizadas en zonas de riesgo no mitigable.
Apoyar las iniciativas privadas orientadas al mejoramiento y renovación de la infraestructura urbana que contribuya a revitalizar a las ciudades intermedias y a las redes de enlace que las articulan.

E. PROGRAMAS ESTRATÉGICOS

Nº	PG/ PY	Título	Ámbito	Descripción - Resultado esperado	Monto estimado (Mill. de S./.)
1	PG	Programa de desarrollo de infraestructura para la generación de electricidad y aseguramiento hídrico	Nacional	Ampliación del parque de generación eléctrica a una potencia instalada de aproximadamente 15 000 MW para el año 2021 de fuentes ambientalmente sostenibles. Asimismo, aseguramiento de recursos hídricos.	75 338
2	PG	Programa de desarrollo de infraestructura para transporte y comercialización de gas en el territorio nacional	Nacional	Conjunto de proyectos para el aprovechamiento del gas natural destinado a fines industriales, consumo doméstico y otros.	13 080
3	PG	Plan de ordenamiento territorial para promover núcleos de desarrollo competitivo en zonas de frontera	Nacional	Permitirá el desarrollo de las zonas de frontera para aprovechar potencialidades productivas y comerciales.	20 500
4	PG	Programa Nacional “Kuska Wasi” para el desarrollo de nuevos centros urbanos planificados	Nacional	Desarrollar nuevos centros urbanos planificados, sostenibles y competitivos articulados a corredores económicos, cuencas hidrográficas, vías interoceánicas y ciudades intermedias, que estimulen la concentración de la población dispersa que vive en los centros poblados con menos de 500 habitantes existentes en las zonas rurales de la costa, la sierra y la selva.	1 000
5	PG	Plan Nacional de ordenamiento territorial para captar la inversión productiva manufacturera de los países desarrollados aprovechando los recursos naturales y la posición geográfica privilegiada del Perú en América Latina	Nacional	Promoverá el desarrollo económico y el mejor aprovechamiento de las potencialidades productivas y específicas de las distintas regiones geográficas del Perú.	4 000
6	PG	Programa de corredores económicos interoceánicos	Nacional	Construcción de ejes viales para la integración internacional y el desarrollo económico	8 379
7	PG	Programa de acceso a servicios sociales básicos y a oportunidades de mercado	Nacional	Mejora de caminos departamentales y vecinales en apoyo a gobiernos regionales y locales.	7 810



▶▶

Nº	PG/ PY	Título	Ámbito	Descripción - Resultado esperado	Monto estimado (Mill. de S./)
8	PG	Programa de mejoramiento del nivel de transitabilidad de la red vial nacional y desarrollo de carreteras	Nacional	Mejora de caminos departamentales a nivel nacional.	19 982
9	PG	Programa de desarrollo de ferrocarriles	Nacional	Desarrollo de infraestructura ferroviaria estratégica para facilitar las actividades económicas y el acceso a diversas zonas del país.	54 862
10	PG	Programa de desarrollo de puertos y aeropuertos	Nacional	Desarrollo de infraestructura portuaria para potenciar las actividades económicas. Mejora y construcción de aeropuertos para facilitar el desarrollo del turismo y la conectividad de varias zonas del país.	20 640
11	PG	Programa de desarrollo de infraestructura de riego	Nacional	Conjunto de proyectos para la mejora de canales de regadío, reservorios y riego tecnificado	1 500
TOTAL					227 091

Nota: PG= Programa; PY= Proyecto.

EJE ESTRATÉGICO 6: RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE

En el Perú, país de desarrollo intermedio en rápido crecimiento económico, los recursos naturales tienen un papel estratégico. Estos recursos son fundamentales para el sostenimiento de la economía del país porque contribuyen a la satisfacción de las necesidades de la población y al desarrollo de actividades productivas generadoras de bienes y servicios dirigidos tanto al mercado interno como externo. Según datos de la SUNAT, en casi diez años (desde enero de 2000 hasta noviembre de 2009) el Perú exportó solo en productos del biocomercio un valor cercano a los US\$ 1250 millones.¹¹⁵ Por otra parte, el año 2009 las agroexportaciones no tradicionales alcanzaron un valor superior a los US\$ 1825, más de tres veces el valor exportado el año 2000.¹¹⁶

La seguridad alimentaria del país depende de la disponibilidad de ciertos recursos naturales, como los hídricos y genéticos y el suelo, entre los principales. Por otro lado, parte sustancial de nuestra economía depende de la exportación de productos minero-metalúrgicos y pesqueros obtenidos a partir del procesamiento o transformación de los recursos mineros e hidrobiológicos. Otros recursos naturales, como el forestal o el gas del subsuelo, apenas empiezan a ser explotados, pero deben pasar a constituir en el futuro cercano una fuente significativa de riqueza para el país y de bienestar para sus habitantes, con lo que su importancia estratégica se verá enormemente potenciada.

El Perú se ubica entre los países con mayor diversidad biológica del mundo por su gran variedad genética, especies de flora y fauna y ecosistemas continentales y marítimos. Los recursos naturales del país son abundantes y diversificados. Contamos con casi 72 millones de hectáreas de bosques, lo que nos sitúa como el noveno país en extensión de bosques en el mundo y como poseedores del 13% de los bosques amazónicos. También 7,6 millones de hectáreas de tierras con aptitud agrícola, 17 millones para pastos, 55,2 millones de hectáreas de tierras de protección¹¹⁷ y 19,4 millones de hectáreas en áreas naturales

115 Información del Sistema Integrado de Importación de Comercio Exterior (SIICEX), procesada por el Ministerio del Ambiente (MINAM).

116 MINCETUR, *Memoria Anual 2009*, p. 3.

117 Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN), *Informe de Clasificación de Tierras del Perú*, 1982.

protegidas por el Estado.¹¹⁸ El recurso hídrico abunda, existiendo una disponibilidad de 77 534 m³/habitante/año,¹¹⁹ pero con una distribución geográfica muy heterogénea.

El valor económico del patrimonio natural, es decir, del conjunto de recursos naturales, servicios ambientales y componentes de la diversidad biológica, es absolutamente relevante. Aproximaciones preliminares realizadas por el Ministerio del Ambiente (MINAM) a mediados de 2009, indican que los beneficios del patrimonio natural explican más del 20% del PBI nacional, calculado a través del aporte de los sectores vinculados directa e indirectamente al aprovechamiento de los recursos naturales y la diversidad biológica. Solo los servicios ambientales que ofrecen las áreas naturales protegidas de nuestro país han sido estimados en US\$ 1000 millones/año.¹²⁰

Sin embargo, ha predominado históricamente una visión sectorial, parcial y fragmentada en la utilización de los recursos naturales del país, lo que ha dificultado entender la estrecha interdependencia que existe entre los organismos vivos y el medio físico que ocupan, relaciones que definen el concepto de ecosistema. En otras palabras, carecemos de una visión integral y de largo plazo. Eso nos lleva frecuentemente a explotar o utilizar de manera intensiva un determinado recurso natural, a veces hasta casi agotarlo, sin tomar en cuenta el impacto de dicha actividad sobre el conjunto de los otros elementos de la naturaleza con los que el recurso materia de aprovechamiento establece un equilibrio que puede entonces quedar severamente afectado. Así, algunos ecosistemas dotados de recursos naturales valiosos, como el de los manglares o el bosque seco tropical en la costa norte del país, o el bosque amazónico, vienen sufriendo presiones que están poniendo en riesgo su integridad.

Desde otra perspectiva, no contradictoria con la anterior, debe señalarse que se tiene un conocimiento limitado sobre el valor de los servicios ecosistémicos, es decir, de los beneficios que la población obtiene de los ecosistemas. Algunos de esos beneficios son directos, como la provisión de agua y alimentos (servicio de aprovisionamiento), o la regulación del clima y la purificación del agua (servicio de regulación), beneficios que en un país como el Perú, ubicado en la franja tropical del planeta y atravesado por una cordillera (los Andes) geológicamente joven, son abundantes y fundamentales. Otros servicios son indirectos y se relacionan con el funcionamiento de procesos que generan los servicios directos, como la fotosíntesis y la formación y almacenamiento de materia orgánica, el ciclo de nutrientes, y la creación y asimilación del suelo (servicio de apoyo). Finalmente, los ecosistemas también ofrecen servicios no materiales, como los valores estéticos, espirituales y culturales, o las oportunidades de recreación (servicio cultural), que sustentan en gran parte el potencial turístico de países como el Perú. Sin embargo, los servicios ecosistémicos son directamente dependientes del funcionamiento saludable de los ecosistemas y de la biodiversidad que estos contienen, por eso, cuando estos se degradan, también ocurre lo mismo con los servicios que prestan.

No obstante la importante dotación de recursos naturales y biodiversidad, la amplia oferta de servicios ecosistémicos, así como su alto valor económico, los esfuerzos desplegados

118 Página web del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), 2010.

119 Informe remitido por SUNASS a solicitud del MINAM, 2007.

120 LEÓN, F., El aporte de las áreas naturales protegidas a la economía nacional, 2007.

para su conservación y aprovechamiento sostenible en años recientes no han podido impedir su deterioro, la pérdida de diversidad biológica, la desertificación, la degradación de tierras y la afectación de la calidad ambiental, que constituye una realidad creciente y preocupante. El desarrollo de actividades extractivas, productivas y de servicios sin medidas adecuadas de manejo ambiental; la escasa cultura ambiental; la pobreza rural y urbana; y el cambio climático —que tiene como responsables principales a los países industrializados pero que impacta severamente a nuestro país, reflejándose en costos sociales y económicos crecientes—, ejercen presión sobre los recursos naturales y el ambiente, y deterioran la salud y la calidad de vida de los peruanos. Existe la certeza de que el cambio climático afectará severamente la competitividad agrícola, a la vez que acarreará el incremento del peligro de incendios forestales, el aumento de la erosión y la disminución en la disponibilidad de agua dulce.

Algunas fuerzas introducen incertidumbres críticas que representan retos cruciales para el desempeño ambiental de nuestro país y para garantizar un uso sostenible de sus recursos naturales. Una de ellas es el crecimiento demográfico y económico en la región costera, donde ya se localiza más del 60% de la población y la economía del país, pero que dispone de menos del 2% del agua, lo que está llevando a una situación de estrés hídrico a esta región. Otra es la expansión de la infraestructura y el cambio de uso de la tierra en la Amazonía con la instalación de agronegocios, la extracción ilegal de minerales y el crecimiento desordenado de las ciudades, entre otros, que afectan la salud de los pobladores y degradan el bosque al atentar contra los servicios ambientales que este produce y erosionar la biodiversidad que alberga.

También surgen retos ambientales importantes del entorno internacional, en la medida en que los canales de transmisión entre el fenómeno de la globalización y la dimensión ambiental del desarrollo están dados por la intensificación en los flujos de comercio, inversión y tecnología. Así, las tecnologías de producción más limpia, de transporte con bajas emisiones y de eficiencia energética representan una ola reciente de innovación tecnológica y creación de nuevos mercados que viene experimentando gran dinamismo mundial, de las que el país hace cada vez un uso más intensivo. Del mismo modo, el aprovechamiento sostenible y la conservación de la diversidad biológica a través de acciones que favorezcan el comercio y las inversiones en productos y servicios de la biodiversidad, con énfasis en la distribución justa y equitativa de beneficios, configuran otro espacio importante para el crecimiento económico y el mejoramiento de la calidad de vida, sobre todo de la población rural o nativa.

El Perú no puede permanecer al margen de estos procesos porque, puestos en relación con su potencial en recursos naturales y biodiversidad y los servicios ambientales a ellos asociados, pueden contribuir de manera sustantiva a incrementar la competitividad internacional de sus productos y la sostenibilidad ambiental de los procesos relacionados a su obtención. Por lo demás, poner en práctica políticas que se enmarquen en esa realidad, facilitará la captación de recursos internacionales para financiar los esfuerzos de conservación y manejo de los recursos naturales y ecosistemas, así como asegurar la provisión continuada de los servicios ambientales.

La toma de conciencia en el país de la dimensión ambiental del desarrollo, de la necesidad de asegurar una gestión integrada de los recursos naturales y el ambiente para su conservación y aprovechamiento con un enfoque sistémico, llevó al gobierno nacional a tomar la decisión de crear en mayo de 2008 el Ministerio del Ambiente y a aprobar, un

año después, la Política Nacional del Ambiente, que tiene como objetivo "...mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo; y el desarrollo sostenible del país, mediante la protección, prevención y recuperación del ambiente y sus componentes, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona".

El logro de ese objetivo es un verdadero reto que exige fortalecer la acción del Estado, los actores económicos y la ciudadanía en general, orientada a asegurar la gestión integrada de los recursos naturales para su conservación y aprovechamiento con un enfoque sistémico, la gestión integral de la calidad ambiental, y la realización de actividades socioeconómicas que introduzcan criterios de competitividad en una proyección regional y mundial.

6.1. RECURSOS NATURALES

A continuación se describe la riqueza y diversidad de los recursos naturales del país, así como los aciertos y desaciertos en su manejo.

Recursos hídricos

La mayor riqueza hídrica per cápita en América Latina se encuentra en el Perú¹²¹ y se distribuye en 159 unidades hidrográficas con más de 1007 ríos y una disponibilidad de 72 510 metros cúbicos de agua por habitante, concentrada principalmente en la vertiente amazónica.

La cordillera de los Andes da origen a la conformación de tres grandes regiones hidrográficas: la del Pacífico con 62 unidades hidrográficas, la del Atlántico con 84 y la del lago Titicaca con 13. Sin embargo, la distribución del recurso es muy desigual en el territorio nacional; así, mientras la vertiente del Pacífico dispone apenas del 1,8% del agua del país, la vertiente del Atlántico cuenta con el 97,7%, mientras que la vertiente del Titicaca solo posee el 0,5%.¹²²

Cuadro 6.1
Disponibilidad de agua por regiones naturales

Vertiente	Superficie (1000 km ²)	Población		Disponibilidad de agua		Índice
		Número	%	MMC anuales	%	M ³ /hab-año
Pacífico	279,7	18 315 276	65	37 363	1,8	2040
Atlántico	958,5	8 579 112	30	1 998 752	97,7	232 979
Lago Titicaca	47,0	1 326 376	5	10 172	0,5	7669
Total	1285,2	28 220 764	100	2 046 287	100	72 510

Nota: MMC = millones de metros cúbicos.

Fuente: Ministerio de Agricultura (MINAG) - Autoridad Nacional del Agua, Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos del Perú, 2009, p. 18.

121 UNESCO, *Water a shared responsibility*. The United Nations World Water Development Report 2.

122 MINAG - Autoridad Nacional del Agua, Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos del Perú, 2009, p. 17.

Cabe destacar que el Perú comparte 28 cuencas y 13 intercuenas fronterizas,¹²³ por eso es necesaria una gestión integral de los recursos hídricos que fomente la cooperación con los países vecinos.

Nuestra compleja geografía determina que la vertiente del Pacífico reciba escasa o casi nula precipitación pluvial, que la vertiente del Atlántico reciba 2400 mm de precipitación media anual (llegando hasta 4000 mm) y la del Titicaca 700 mm.¹²⁴ Debido a ello, la costa del Pacífico es desértica y solo hay disponibilidad de agua en los valles que se forman por la escorrentía de las lluvias en la sierra y los deshielos de los glaciares que se ubican en pisos superiores del relieve andino, generalmente por encima de los 5000 msnm.¹²⁵

El Perú concentra el 71% de los glaciares tropicales de los Andes Centrales¹²⁶ y el agua allí almacenada es vital para los valles en los meses de estiaje, cuando se produce la lenta liberación del líquido. Se ha observado una progresiva pérdida de los glaciares andinos entre 1970 y el 2006, registrándose en el Perú una pérdida del 30% de su área.¹²⁷

El principal uso del agua es el agrícola, que absorbe aproximadamente el 80% del agua disponible.¹²⁸ El mal manejo del recurso se manifiesta en la existencia de cerca de 300 000 hectáreas de tierras con problemas de salinidad y drenaje¹²⁹ casi íntegramente en la región costera, lo cual se debe a las inadecuadas prácticas de riego en gran medida explicadas por el bajo nivel de las tarifas de agua, que estimulan el derroche del recurso. Asimismo, estas bajas tarifas impiden cubrir los costos de operación y mantenimiento de la infraestructura de riego, lo que se agrava por la existencia de una alta morosidad y dotaciones de agua para riego que exceden las necesidades de los cultivos. Consecuentemente, la infraestructura de riego presenta serias deficiencias por falta de mantenimiento y existen zonas de insuficiente dotación de agua para riego agrícola.

Es importante tener presente que el cambio climático está reduciendo la disponibilidad de agua en nuestro país en zonas con alta concentración demográfica y de actividades agrícolas, en un escenario signado por la perturbación del régimen normal.¹³⁰ Sin embargo, hay que reconocer también que la escasez de agua en la costa peruana es relativa, sobre todo por la marcada ineficiencia en el uso agrícola. En efecto, la baja eficiencia del riego conlleva la pérdida por percolación y evaporación de grandes volúmenes de agua entre las bocatomas y los predios agrícolas. Asimismo, junto al riego tecnificado que caracteriza la agricultura moderna, subsiste el riego por inundación como la principal práctica en nuestro país. Más aún, resulta paradójico que en una región desértica como

123 Base de Datos de la Autoridad Nacional del Agua 2009, información procesada por el MINAM.

124 MINAG - Autoridad Nacional del Agua, Política y estrategia nacional..., cit.

125 Imágenes LANDSAT 2009 y curvas de nivel de la Carta Nacional 1/100 000 digitalizadas por el Proyecto de la Carta Educativa del Ministerio de Educación del año 2006, procesadas por el MINAM.

126 MINAG - Autoridad Nacional del Agua, Política y estrategia nacional..., cit.

127 MINAM, SENAMHI, Segunda Comunicación Nacional de Cambio Climático, 2009.

128 MINAG - Autoridad Nacional del Agua, Política y estrategia nacional..., cit.

129 INEI, Anuario de Estadísticas Ambientales 2008.

130 MINAM, Borrador de la Segunda Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Lima: MINAM, 2010.

la costa se cultive arroz, cuya demanda de agua es muy elevada y genera problemas de drenaje y salinidad, deteriorando los suelos agrícolas. A lo anterior se suma el mal manejo y sobreexplotación del agua subterránea en algunos valles, y el fenómeno de la sequía que se produce naturalmente cuando las lluvias han sido considerablemente inferiores a los niveles normales registrados, causando un agudo desequilibrio hídrico que perjudica los sistemas de producción que dependen del recurso tierra.

Con un mejor desarrollo de la infraestructura —por ejemplo, revistiendo con cemento los canales, modificando la cartera de cultivos y generalizando el riego tecnificado—, incluso bajo condiciones adversas de cambio climático, el agua disponible en la costa podría contribuir a incrementar significativamente la producción agrícola nacional. Similar impacto debería generar el fortalecimiento de las actividades de siembra y cosecha de agua en las zonas altoandinas de nuestro país.

El derroche se observa también en las empresas prestadoras del servicio de agua potable y alcantarillado, las que presentan indicadores de agua no facturada de entre el 40% y el 50%,¹³¹ es decir, agua que es distribuida a los usuarios pero que no es pagada por estos. Además, existe un nivel muy bajo de reuso de las aguas residuales y efluentes líquidos tratados (79,3 millones de metros cúbicos, es decir, el 7,9% del total).¹³²

Se espera que la aplicación de la Ley de Recursos Hídricos (Ley 29338), que enfatiza el concepto de gestión integrada de los recursos hídricos con el propósito de lograr sostenibilidad en el manejo de las cuencas hidrográficas y los acuíferos para la conservación e incremento del agua, así como asegurar su calidad fomentando una nueva cultura del agua, contribuya a elevar la eficiencia en el uso de este recurso. No obstante lo señalado, la ya percibida escasez de agua se agudizará como consecuencia del cambio climático y dará lugar al surgimiento de nuevos conflictos vinculados a los derechos de uso.

Otros usos del agua son el industrial, el poblacional, el minero y el energético. Los sectores industrial y poblacional emplean el 18% del agua disponible a nivel nacional.¹³³ Una de sus características es la utilización de aguas de mayor calidad en procesos que no las requieren (agua subterránea y agua potable). Entre las industrias que más contribuyen a la contaminación del agua se tiene las siguientes: curtiembres, textiles, bebidas, alimentos, papel y refinerías de petróleo.¹³⁴

El sector minero utiliza el 2%¹³⁵ del agua disponible. Uno de los principales problemas en el uso minero del agua es la contaminación que generan las escorias, escombreras, rípios, relaves, desmontes (por el contacto con el agua de lluvia), efluentes líquidos (aguas ácidas de mina principalmente) en los casos que no son tratados ni depositados conforme lo establecen las normas legales, lo que afecta severamente diversas cuencas hidrográficas.

131 Página web de la SUNASS, *Ranking* de desempeño de las empresas prestadoras, 2007.

132 MINSa - DIGESA, Presentación sobre "Inventario Nacional de Sistemas de Tratamiento y Disposición Final de Aguas Residuales Domésticas". Marzo de 2009.

133 INEI, Anuario de Estadísticas Ambientales 2008.

134 Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos del Perú 2009. Comisión Técnica Multisectorial conformada por Resolución Ministerial 051-2007-PCM.

135 INEI, Anuario de Estadísticas Ambientales 2008.

Según la oficina estadística de la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas, en el año 2008 se generó 500 millones de toneladas entre relaves y desmontes (mineral tratado-concentrado).¹³⁶ Se ha observado el surgimiento de agudos conflictos entre las comunidades locales y las empresas mineras, donde parte de las demandas de la población se vinculan a los riesgos de la contaminación y la competencia por el agua entre los usos agrícola y minero.

En lo relativo al uso energético del agua, la energía hidroeléctrica es una de las principales fuentes de generación de electricidad en el sistema interconectado nacional (más del 50%).¹³⁷ No obstante que esta actividad no afecta la disponibilidad de agua para otros usos, se han producido conflictos con las comunidades locales a raíz de los proyectos de construcción de nuevas centrales hidroeléctricas.

Suelos

El suelo es un recurso natural de fundamental importancia porque constituye el soporte para el desarrollo de la actividad agrícola y, por ende, es la base de la seguridad alimentaria de cualquier nación. En una dimensión económica, la abundancia de suelos y la agricultura bien manejada se convierten en uno de los sustentos de la generación de la riqueza y el ahorro nacional, que reorientados a las actividades manufactureras y de servicios en los llamados actualmente países del “primer mundo”, explican históricamente, en la gran mayoría de ellos, el alto nivel de desarrollo alcanzado. En la dimensión política y estratégica, debe considerarse que los suelos agrícolas permiten, a diferencia de ciertas actividades económicas sustentadas en recursos naturales no renovables, la ocupación permanente del territorio, base del desarrollo en seguridad de cualquier país.

Sin embargo, el Perú presenta un escenario edáfico heterogéneo, complejo y fragmentado como resultado de los grandes contrastes geográficos presentes en su territorio. En un contexto físico y biológico caracterizado, en líneas generales, por la abundancia de recursos naturales, se constata, sin embargo, que nuestro país solo posee 7 600 000 hectáreas aptas para la producción agrícola (cultivos en limpio y permanentes), lo que representa menos del 6% del territorio nacional,¹³⁸ siendo la media mundial del 11%.¹³⁹

El sistema de clasificación de suelos del Perú según su capacidad de uso mayor no ha sido actualizado desde hace casi tres décadas, pero una aproximación permite estimar que, además del suelo apto para la producción agrícola mencionado en el párrafo precedente, el 14% del territorio del país es apto para pastos, el 38% para la producción forestal, y el 42% son suelos de protección sin posibilidad de uso agrícola, pecuario o forestal, pero susceptibles de ser utilizados en otras actividades.¹⁴⁰

Muchos problemas atentan contra la disponibilidad y calidad del recurso suelo agrícola. En la costa, el principal es la salinización por excesivo riego y mal drenaje, que afecta a

136 MINEM, Estadística Minera, 2009.

137 INEI, Anuario de Estadísticas Ambientales, 2008.

138 ONERN, Informe de Clasificación de Tierras del Perú, 1982.

139 FAO, *Dimensions of need*, 1995.

140 ONERN, Informe de Clasificación..., cit.

cerca del 40% del patrimonio de suelos de la mejor calidad con que cuenta el país: el de los valles costeros. En la sierra, la erosión hídrica favorecida por la desprotección de las vertientes y la quema de rastrojos afecta al 60% de sus suelos agrícolas.¹⁴¹ En la selva alta, los suelos pierden fertilidad por la deforestación de las laderas y las prácticas agrícolas que eliminan la materia orgánica, impidiendo que esta se restituya en forma natural. Y, en la selva baja, la fertilidad de los suelos depende de la cobertura vegetal que restituye la materia orgánica, por eso la deforestación del bosque en general, como de los sectores de riberas, produce la pérdida de suelos (en este último caso, de los mejores suelos aluviales), en una región en la que los sistemas agroforestales son poco usados.

Por otra parte, la desertificación, definida como el proceso de degradación de las tierras de zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas resultante de diversos factores, como las variaciones climáticas y las actividades humanas, constituye un problema ambiental de alta prioridad en el país.

El Perú tiene 3 862 786 hectáreas desertificadas, lo cual representa el 3% de la superficie total del país; a estas se suman 30 522 010 hectáreas en proceso de desertificación, equivalentes al 24% del territorio nacional.¹⁴² Actualmente, el 90% de los peruanos vive en zonas áridas¹⁴³ susceptibles al proceso de desertificación, donde se concentra la mayor parte de la actividad agropecuaria, industrial y minera del país.

Las causas antrópicas más relevantes de la desertificación en la zona andina son el sobrepastoreo, la deforestación y la erosión hídrica y eólica; en las zonas áridas costeras, la salinización de tierras; y en las zonas semidesérticas, la tala de bosques (algarrobales, zapotales).

Las consecuencias más visibles del uso intensivo del suelo asociado a prácticas inadecuadas de cultivo, y de la desertificación y manejo no sostenible de las tierras, son la disminución de la producción alimentaria por la pérdida de fertilidad, la merma de materias primas para la industria y la agroindustria, la destrucción de pastizales, la pérdida de biodiversidad, y la disminución de la calidad de vida; todo lo cual se asocia con la pobreza y, en casos extremos, con la inanición.

Bosques

El Perú posee 71,6 millones de hectáreas de bosques tropicales.¹⁴⁴ Estos se ubican en la cuenca amazónica y en las zonas secas de la costa del Pacífico y los valles interandinos, y abarcan más de la mitad del territorio nacional.¹⁴⁵ Estos bosques albergan una gran biodiversidad y prestan importantes servicios ambientales para el equilibrio climático global.

141 Dato proporcionado por el MINAM con base en ANDALUZ, C. y otros, Perfil temático en desertificación y sequía. Lima: INRENA, 2005

142 Instituto Nacional de los Recursos Naturales (INRENA), Tercer Informe sobre la implementación de la CNULCDS. Lima: INRENA, 2006.

143 INRENA, Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación. Lima: INRENA, 1996.

144 Ministerio de Agricultura, aportes enviados al *Plan Bicentenario*. Marzo 2011.

145 La superficie de bosques de la cuenca amazónica es de 67 980 130,43 hectáreas, mientras el bosque seco y los valles interandinos del Perú cubren una extensión de 4 025 952,46 hectáreas. MINAM - Dirección General de Ordenamiento Territorial, información preparada para el Programa Nacional de Conservación de Bosques. Lima, 2009.

Cuadro 6.2
Distribución de los bosques del Perú

Bosques en ANP y otras áreas de conservación			16 656 801,18
	Áreas Naturales Protegidas ^{1/}	16 050 283,39	
	Áreas de Conservación Regional ^{1/}	569 950,25	
	Áreas de Conservación Privada ^{1/}	36 567,54	
Bosques en reservas territoriales, comunidades nativas y campesinas			15 051 995,53
	Reservas territoriales a favor de indígenas aislados o en contacto inicial	1 768 173,00	
	Comunidades nativas tituladas	10 628 927,63	
	Comunidades campesinas (bosques secos 63,7% y amazónicos 36,3%)	2 554 894,90	
Concesiones maderables y no maderables			9 539 214,11
	Concesiones para conservación	647 698,43	
	Concesión para ecoturismo	58 231,68	
	Concesiones para otros productos del bosque (castaña)	878 597,74	
	Concesiones para reforestación	111 503,68	
	Concesiones de manejo de fauna silvestre	3 861,46	
	Concesiones maderables	7 849 321,12	
Bosques de producción permanente disponibles para concesiones			10 176 973,79
Zona especial: humedales en Amazonía			3 326 667,11
Superficie total			54 661 651,72

1/ La información corresponde a la extensión de bosque en las respectivas áreas protegidas.

Fuente: MINAM - Dirección de Ordenamiento Territorial, septiembre de 2009.

El Perú es, a nivel mundial, el cuarto país en superficie de bosques tropicales y el noveno en bosques en general.¹⁴⁶ Estos bosques se distribuyen entre áreas naturales protegidas, reservas territoriales y comunidades nativas y campesinas, concesiones maderables y no maderables, bosques de producción permanente y humedales en la Amazonía.

La migración descontrolada hacia territorios de la Amazonía para implantar sistemas productivos agrícolas y pecuarios ha ocasionado la destrucción de alrededor de 10 millones de hectáreas de bosques hasta el año 2009.¹⁴⁷ Existe también un problema importante de tala y extracción ilegal de madera que genera un severo daño ambiental. A esto se suma la extracción selectiva de especies comerciales valiosas como la caoba, el cedro y otras maderas finas, generalmente sin planes de manejo ni la reposición del recurso, lo que empobrece los bosques al reducir la disponibilidad de estas especies.

El cuadro 6.3 muestra los niveles de deforestación y su incremento entre 1990 y el año 2000 en los departamentos que poseen territorio amazónico.

146 FAO, *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010*.

147 Estimado por el MINAM con base en CONAM-INRENA, *Mapa de deforestación de la Amazonía Peruana-2000. Memoria descriptiva*, Lima, 2005, p. 10; e INRENA, *Causas y medidas de mitigación a la deforestación en áreas críticas de la Amazonía peruana y a la emisión de gases de efecto invernadero*, 2008. El cuadro 6.5 consigna un área inferior, dado que la evaluación fue hecha hasta el año 2000; sin embargo, se presenta en este documento debido a que la cifra fue calculada sobre la base de imágenes de satélite.

Cuadro 6.3
Deforestación en la Amazonía peruana, 1990-2000
(Hectáreas)

Departamentos	Deforestación 1990 (INRENA)	Deforestación 2000 (PROCLIM)	Incremento de deforestación	Promedio anual de deforestación
Amazonas	645 582	1 001 467	355 885	35 589
Loreto	638 071	945 591	307 520	30 752
Cajamarca	366 618	520 030	153413	15 341
Cusco	395 849	537 601	141 752	14 175
Madre de Dios	79 268	203 879	124 611	12 461
Junín	622 859	734 273	111 414	11 141
Ucayali	547 750	627 064	79 315	7931
Huánuco	532 457	600 620	68 163	6816
Puno	101 358	146 033	44 676	4468
Piura	287	31 735	31 448	3145
Huancavelica	23 561	51 987	28 426	2843
San Martín	1 300 014	1 327 669	27 655	2765
Pasco	287 353	302 008	14 655	1466
Ayacucho	128 642	135 366	6725	672
La Libertad	6570	7231	662	66
Total	5 676 236*	7 172 554	1 496 318*	149 632*

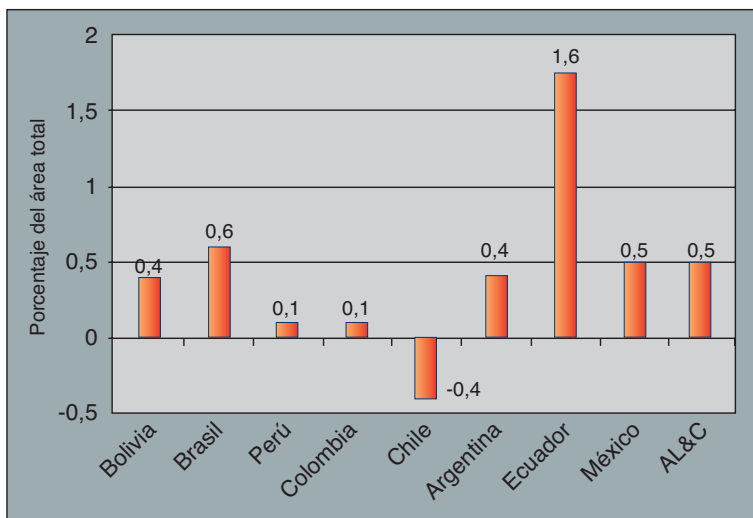
* Este total no coincide exactamente con la suma aritmética de los departamentos debido al redondeo de las cifras. Dato tomado del documento original.

Fuente y elaboración: CONAM-INRENA, *Mapa de deforestación de la Amazonía Peruana 2000. Memoria descriptiva*. Lima, 2005, p. 74.

En una comparación internacional (gráfico 6.1), se aprecia que las tasas de deforestación en el Perú no son tan elevadas como en Ecuador, Brasil y México. Ello no debe propiciar que nos desentendamos del problema sino, más bien, tomarse como un estímulo para intensificar la protección de nuestros bosques y la riqueza que estos albergan. Esa riqueza no solo está asociada a los bienes tangibles que puede ofrecer el bosque, como madera, plantas medicinales o animales de caza, sino a la variedad y abundancia de servicios ambientales que ellos brindan, como la captación de carbono, la protección de las cuencas hidrográficas y la regulación del ciclo hidrológico o la conservación de la biodiversidad.

En años recientes, se están desarrollando en el mundo competitivos mercados emergentes de pago de servicios ambientales basados en la conservación del patrimonio forestal, y nuestro país, mediante la acción de los distintos niveles de gobierno y los actores del desarrollo, está empezando a prepararse convenientemente. Desde el Estado, una primera respuesta es la puesta en marcha del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático. Con su aplicación, se conservarán 54 millones

Gráfico 6.1
Comparación regional de deforestación 1990-2005



Fuente: Banco Mundial, *The Little Green Data Book 2009*.
 Elaboración: CEPLAN

de hectáreas de bosques tropicales como una contribución del Perú a la mitigación del cambio climático y al desarrollo sostenible, coadyuvando, de esta manera, a reducir a cero la tasa de deforestación.

El Programa Nacional de Conservación de Bosques cuenta con cuatro componentes. El primero, de *mapeo de bosques y monitoreo de su conservación*, procura contar con una línea de base armónica y actualizada que permita conocer con exactitud la extensión de los bosques, los distintos tipos de bosque según las principales categorías de clasificación, el estado de conservación del bosque, y la distribución entre sus diversos propietarios y usuarios. El segundo, de *promoción de sistemas productivos sostenibles*, busca poner el bosque a disposición del alivio de la pobreza que afecta a la gran mayoría de sus habitantes o de las comunidades del entorno, generando opciones para el uso responsable y sostenible de los bienes y servicios que ofertan los ecosistemas boscosos. El tercero, de *fortalecimiento de capacidades para la conservación de los bosques*, se relaciona con la conservación pero también con el aprovechamiento sostenible de los recursos del bosque, la mejor aplicación de la normatividad y supervisión de su cumplimiento, y la formulación y ejecución de proyectos orientados a mejorar la calidad de vida de la población del bosque. Finalmente, el cuarto componente, de *monitoreo y evaluación del Programa*, considera la evolución de los indicadores de impacto de sus diversos componentes y actividades con el fin de proceder a su retroalimentación, modificación o refuerzo.¹⁴⁸

A pesar de la deforestación particularmente intensa en los departamentos de la Amazonía, el Perú tiene la ventaja de contar con grandes posibilidades para la reforestación. En

148 MINAM, Manual de Operaciones del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático, 2010.

Cuadro 6.4
Superficie reforestada y por reforestar según
departamentos en el Perú, 2008

Departamentos	Superficie territorial (ha)	Tierras aptas para reforestación (ha)	Superficie reforestada hasta 2008 (ha)	Superficie por reforestar (ha)
Amazonas	4 129 712	305 100	13 833,94	291 266,06
Áncash	3 630 831	554 016	75 268,36	478 747,64
Apurímac	2 065 456	78 300	68 999,01	9 300,99
Arequipa	6 352 762	360 200	9 032,26	351 167,74
Ayacucho	4418 104	539 400	61 663,17	477 736,83
Cajamarca	3 541 782	790 000	94 627,18	695 372,82
Cusco	7 622 489	1 414 582	111 208,04	1 303 373,96
Huancavelica	2 107 896	62 000	38 737,18	23 262,82
Huánuco	3 531 457	660 000	41 378,24	618 621,76
Ica	2 125 139	25 400	2749,01	22 650,99
Junín	4 338 442	1 010 291	66 573,27	943 717,73
La Libertad	2 324 132	352 500	45 048,37	307 451,63
Lambayeque	1 324 955	82 300	19 871,72	62 428,28
Lima	3 396 869	452 600	14 780,27	437 819,73
Loreto	37 990 006	659 900	23 479,87	636 420,13
Madre de Dios	7 840 271	512 100	8467,01	503 632,99
Moquegua	1 617 465	128 100	3446,45	124 653,55
Pasco	2 242 175	522 511	17 401,03	505 109,97
Piura	3 640 348	89 700	43 224,41	46 475,59
Puno	7 238 244	1 120 400	38 220,76	1 082 179,24
San Martín	5 306 361	435 700	18 178,15	417 521,85
Tacna	1 476 663	24 900	5428,97	19 471,03
Tumbes	473 152	100 100	4979,72	95 120,28
Ucayali	9 786 849	219 900	31 889,84	188 010,16
Total	128 521 560	10 500 000	858 486,23	9 641 513,77

Fuente: MINAG - Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, *Perú forestal en números. Año 2008*. Lima, 2009, p. 3.

el cuadro 6.4 se observa que posee alrededor de diez millones de hectáreas de tierras aptas para la reforestación, cuya mayor parte se ubica en la sierra, donde los problemas de erosión y de degradación de las cuencas son muy graves.

Biodiversidad

El Perú es uno de los diecisiete países megadiversos del mundo. Como muestra de ello, ostentamos el primer lugar en diversidad de mariposas, con 3700 especies;¹⁴⁹ el segundo lugar en superficie de bosques tropicales en América Latina (después del Brasil y cuarto a

nivel mundial);¹⁵⁰ el segundo lugar en diversidad de aves, con 1835 especies;¹⁵¹ el cuarto lugar en especies de anfibios, con 538;¹⁵² el quinto lugar en diversidad de especies de reptiles, con 421.¹⁵³ Asimismo, el Perú alberga cerca de 20 000 especies descritas de plantas con flor con 28% de endemismo,¹⁵⁴ 1070 especies de peces de aguas marinas y 1011 especies de peces continentales.¹⁵⁵ También, 84 de las 104 zonas de vida del planeta se encuentran en el Perú.¹⁵⁶

Lamentablemente, al año 2004 se categorizaron las siguientes especies amenazadas de fauna silvestre: 65 mamíferos, 172 aves, 26 reptiles y 38 anfibios.¹⁵⁷ Y al año 2006, las siguientes especies amenazadas de flora silvestre: 404 de la familia Pteridofitas, gimnospermas y angiospermas, 332 de la familia Orchidaceae y 41 de la familia Cactaceae.¹⁵⁸

Nuestro país posee una alta diversidad genética (variación de los genes dentro de las plantas, animales y microorganismos), siendo uno de los centros mundiales más importantes de recursos genéticos. Ello no obstante, la información disponible es parcial, sectorizada y heterogénea, de tal modo que no es posible emitir un diagnóstico nacional sobre su estado ni tampoco definir medidas concretas para promover su conservación, y sobre todo, su aprovechamiento sostenible.

Los recursos genéticos se conservan también en condiciones ex situ, en bancos de germoplasma, herbarios, zoológicos y otros centros o instituciones en las que se mantienen seres vivos o material biológico. El Banco de Germoplasma del INIA es el más importante en cuanto a plantas cultivadas: contiene 35 colecciones nacionales, con 225 especies y 17 519 accesiones, que se conservan en trece estaciones experimentales agrarias ubicadas en la costa, la sierra y la selva del Perú.

Algunos actores sociales y políticos han expresado su preocupación debido a la incertidumbre que existe sobre los posibles efectos adversos del uso de Organismos Vivos Modificados (OVM), en vista de la ausencia de regulación y la débil capacidad para el análisis y gestión del riesgo en nuestro país. Es el caso, por ejemplo, de los gobiernos regionales de Cusco, Ayacucho, San Martín, Huánuco y Lambayeque, que han emitido ordenanzas regionales declarando sus territorios como "libres de transgénicos".

Una de las estrategias para la conservación de la diversidad biológica *in situ* consiste en el establecimiento de Áreas Naturales Protegidas (ANP). La creación del Servicio Nacional

150 FAO, *Situación de los bosques en el mundo 2005*.

151 PLENGE, M. A., *List of the birds of Peru*. Lima: SERNANP, 2010.

152 AGUILAR, C., C. RAMÍREZ, D. RIVERA y otros, "Anfibios andinos del Perú fuera de Áreas Naturales Protegidas: amenazas y estado de conservación", *Rev. Per. Biol.* 17(1): 005-028, 2010.

153 Ministerio del Ambiente, Dirección General de Diversidad Biológica, Cuarto Informe Nacional sobre la Aplicación del Convenio de Diversidad Biológica, 2010.

154 LEÓN, B., N. PITMAN y J. ROQUE, "Introducción a las plantas endémicas del Perú", *Rev. Per. Biol.* 13(2): 9-22, 2006.

155 ORTEGA, H. y R. VARI, "Annotated checklist of the freshwater fishes of Peru", *Smithsonian Contrib. Zool.* 437: 1-25, 1986.

156 ONERN, *Mapa ecológico del Perú. Guía explicativa*. Lima: ONERN, 1976.

157 Decreto Supremo 034-2004-AG.

158 Decreto Supremo 043-2006-AG

de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP) en el 2008 y la aprobación del Plan Director un año después, han fortalecido la institucionalidad del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE). Hacia el año 2010, el SINANPE registró 67 ANP, que cubrían 19 411 695,70 hectáreas (15% de la superficie nacional); de ellas, el 2,57% representan ecosistemas marino-costeros. De 23 ANP de uso indirecto, en 3 se otorgaron contratos para operación turística, en una autorización de operación turística en ámbitos públicos y en 4 permisos de actividades menores en turismo. De 30 ANP de uso directo, en 3 se otorgaron contratos de aprovechamiento de recursos y en 6 se reconoció algún tipo de actividad menor asociada al aprovechamiento de recursos.

Las ANP complementarias al SINANPE, es decir, las Áreas de Conservación Regional y Áreas de Conservación Privada, constituyen el 0,75% del territorio nacional.

A fines de 2009, veintidós islas e islotes y once puntas guaneras, que cubren una superficie total de 140 833,47 hectáreas, quedaron incorporadas al SINANPE, con el fin de incrementar la presencia de ecosistemas marino-costeros en dicho Sistema.

El Reglamento de la Ley 26839, Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, precisa que las zonas de agrobiodiversidad "... orientadas a la conservación y uso sostenible de especies nativas cultivadas por parte de pueblos indígenas, no se pueden destinar para fines distintos a los de conservación de dichas especies y el mantenimiento de las culturas indígenas". De hecho, este sería el mecanismo más importante de conservación *in situ* de la agrobiodiversidad. En este marco, el MINAG viene coordinando la formulación de una propuesta de reglamento para el reconocimiento y creación de las zonas de agrobiodiversidad, con un enfoque promotor y de consolidación de estas zonas.

En los últimos diez años, el biocomercio ha registrado un importante crecimiento en el Perú. En el 2000 se realizaron exportaciones de productos nativos por un valor de US\$ 67,4 millones, mientras en el 2009 la cifra alcanzó los US\$ 153,8 millones. El biocomercio genera oportunidades complementarias de negocios para los pobladores locales y conserva los ecosistemas.¹⁵⁹ A febrero del 2010, el sector biocomercio comercializa 41 productos basados en especies nativas de flora y fauna silvestre.¹⁶⁰

El Plan Nacional de Desarrollo Acuícola constituye un importante avance y se orienta principalmente a incrementar la calidad, la productividad y el volumen de producción acuícola comercializado a nivel nacional e internacional. En el 2008, la producción acuícola superó las 43 000 toneladas, experimentándose un crecimiento notable a partir del 2002, particularmente los cultivos industriales de concha de abanico, langostinos y truchas, aunque la producción de tilapia y de peces amazónicos también creció durante este período, pero en menor proporción.¹⁶¹

159 Sistema Integrado de Información de Comercio Exterior, SIICEX, de PROMPERÚ. Véase http://www.siicex.gob.pe/siicex/portal5ES.asp?_page_=406.39500#anclafecha (13.01.2011).

160 MINCETUR-PROMPERU, reportes para el Sector Biocomercio a febrero de 2010. En: http://www.siicex.gob.pe/siicex/portal5ES.asp?_page_=480.47900.

161 Plan Nacional de Desarrollo Acuícola aprobado mediante Decreto Supremo 001-2010-PRODUCE.

Recursos hidrobiológicos

La riqueza pesquera marina del Perú es enorme en el ambiente marino y también en el continental. No obstante, se explotan básicamente los recursos hidrobiológicos marinos tanto para el consumo humano como para la producción de harina y aceite de pescado.

Asimismo, existe un gran potencial para la acuicultura en aguas continentales, especialmente en la región amazónica. Sin embargo, el inadecuado manejo de los recursos pesqueros en esta última y la creciente demanda por sus productos en las ciudades han puesto en peligro la sostenibilidad de dicha actividad.

El principal recurso pesquero pelágico (vive en los primeros 100 metros de profundidad) es la anchoveta, recurso que se encuentra en plena explotación. Los recursos demersales (viven en el fondo o cerca al fondo del mar) se encuentran en estado variable de explotación y su especie principal, la merluza, está en recuperación. El calamar gigante o pota presenta periodos de alta y baja disponibilidad cerca de la costa peruana.

La pesca en el Perú se puede clasificar en: (i) de nivel artesanal o de pequeña escala, que incide fundamentalmente en las especies litorales, demersales y bentónicas de áreas someras, y usa alrededor de doscientas caletas y lugares de desembarque; y (ii) de nivel industrial o de mediana y gran escala, que incide en los recursos pelágicos costeros, oceánicos, demersales de mayor profundidad y sobre especies con gran capacidad de desplazamiento y migración, y para su operación utiliza veinticinco puertos pesqueros e infraestructura y servicios con diverso grado de desarrollo.

Uno de los mayores problemas que enfrenta el sector pesquero es la sobrecapacidad, impulsada por el continuo crecimiento de la flota y del número de plantas procesadoras. La fuerte demanda por los productos provenientes de la pesca tradicional y no tradicional ha contribuido a este proceso. Frente a este problema, se ha empezado a aplicar un sistema de cuotas individuales de pesca para la anchoveta, a fin de adecuar la capacidad de pesca y transformación a la disponibilidad real del recurso.

La acuicultura se caracteriza por un limitado y focalizado desarrollo comercial de la actividad, basada principalmente en el cultivo de trucha, tilapia, concha de abanico y langostino. Lamentablemente, no hay una efectiva integración entre las pequeñas y medianas empresas, hecho que impide la estandarización de la producción y un mercadeo eficaz.¹⁶² Ello hace necesario establecer políticas que estimulen el desarrollo de esta actividad, que está llamada a contribuir con la provisión de fuentes de proteína para la población en general y especialmente para la de bajos recursos económicos, así como a dar sostenibilidad a actividades basadas en las demandas del mercado internacional.

162 Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Instituto del Mar del Perú (IMARPE), Estudio de prospectiva para la cadena productiva de la industria pesquera en la región de la costa del Pacífico en América del Sur. Diagnóstico Nacional Perú, 2005.

6.2. GESTIÓN DE LA CALIDAD AMBIENTAL

A medida que las actividades económicas se han ido expandiendo y las ciudades creciendo, los conocimientos y prácticas tradicionales se han ido perdiendo o volviéndose marginales porque no se ha invertido en ciencia y tecnología orientada a la mejor gestión del ambiente. En ese contexto, los problemas ambientales del aire, agua, suelos y la disposición inadecuada de residuos sólidos y otros se han ido incrementando. Por otro lado, el monitoreo de la calidad ambiental, aspecto crítico para la supervisión y fiscalización, es en muchos casos insuficiente, dado que instituciones como el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI), la Autoridad Nacional del Agua (ANA), la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) no cuentan con los recursos necesarios.

A continuación se analizan los principales problemas de la calidad ambiental.

Calidad del aire

La contaminación del aire es uno de los mayores problemas ambientales en el Perú. Su principal fuente son las emisiones vehiculares, pero también existen casos concretos de contaminación por emisiones industriales. El incremento desmedido del parque automotor con vehículos usados y el caótico sistema de transporte público imperante son las causas fundamentales de la contaminación del aire en las ciudades. Lamentablemente, el desarrollo del transporte urbano ha ocurrido de manera desordenada y sin control, debido en gran parte a la libre importación de vehículos usados a partir de 1992, en su mayoría impulsados con diesel. Así, se generó un parque automotor obsoleto y no sometido a revisiones técnicas que ha creado una situación particularmente grave en el caso del transporte masivo. La liberación de rutas y de los requisitos para establecer líneas de transporte urbano ha determinado que el parque automotor esté conformado en su mayoría por vehículos de poca capacidad (12 pasajeros), contribuyendo al caos vehicular en las principales ciudades. En adición, el uso generalizado del diesel con alto contenido de azufre agudiza los problemas de contaminación del aire en las ciudades. Sin embargo, la introducción reciente del gas natural vehicular ha mejorado la situación.

Asimismo, hay sectores productivos (muchos de ellos extractivos) y de servicios que debido a la quema de combustibles fósiles, principalmente diesel y petróleo residual, afectan la calidad del aire no solo urbano sino rural.

En el Decreto Supremo 074-2001-PCM se identifica trece ciudades de atención prioritaria debido a problemas de contaminación del aire. Para ello se tuvo en cuenta el número de habitantes (mayor a 250 000) y la presencia de alguna fuente industrial importante. Las ciudades identificadas son: Arequipa, Cerro de Pasco, Chiclayo, Chimbote, Cusco, Huancayo, Ilo, Iquitos, La Oroya, Lima-Callao, Pisco, Piura y Trujillo.

Ejemplos de los altos niveles de contaminación del aire por materia particulada son Lima y Callao. El cuadro 6.5 muestra esta situación, donde se resalta en *cursivas* los valores ubicados por encima del estándar de calidad ambiental (ECA).

Cuadro 6.5
Concentraciones (ug/m3 promedio anual) de SO2,
NO2, PM2.5 y PM10 en Lima y Callao, 2008

	SO2	NO2	PM2.5	PM10
Lima centro	39,14	73,01	76,35	125,62
Lima este	15,21	31,01	55,52	108,20
Lima sur	59,26	16,87	59,32	105,42
Lima norte	17,42	35,74	50,97	103,49
Callao	9,98	7,26	17,56	35,63
ECA	80	100	15	50

Fuente: DIGESA
 Elaboración: CEPLAN

Otro problema de salud ambiental considerable es la contaminación del aire intradomiliario en las zonas rurales, debido a que una gran parte de los hogares en este ámbito utiliza leña, bosta y plásticos como insumo energético para cocinar y para calentar las casas, las que suelen carecer de una ventilación adecuada.

En general, los efectos de los gases contaminantes se dejan sentir en el aumento del número de infecciones respiratorias agudas, particularmente en niños menores de 5 años, grupo de población en el que se ha registrado más de 3,7 millones de casos en 2007.¹⁶³

Un dato que merece ser destacado es que en el Perú las emisiones de dióxido de carbono no son significativas. El gráfico 6.2 muestra una comparación entre las emisiones de materia particulada inferiores a 10 micras (PM10) y de dióxido de carbono (CO2), y se observa que el Perú presenta un problema serio en cuanto a PM10, pero que sus emisiones de CO2 son relativamente bajas.

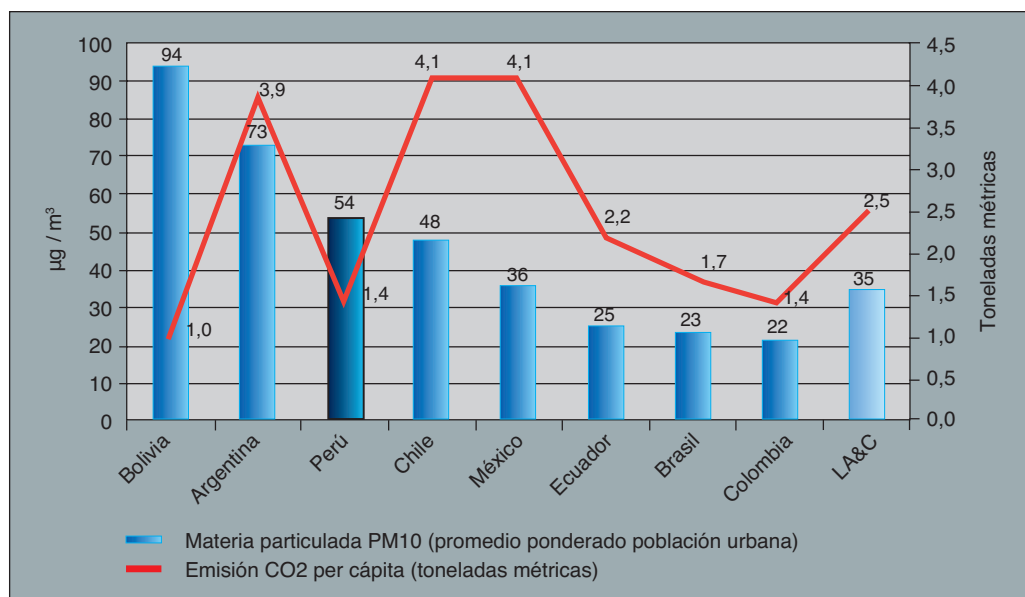
Se ha tomado algunas medidas para contrarrestar las tendencias negativas que disminuyen la calidad del aire, entre ellas la aprobación de estándares de calidad y la fijación de límites máximos permisibles, la identificación de trece ciudades en las cuales se ha lanzado el Programa Nacional A Limpiar el Aire, la aprobación de un cronograma de reducción progresiva del contenido de azufre en el combustible diesel 1 y 2, entre otras. Sin embargo, estas medidas hasta ahora no han resultado en una disminución significativa de la contaminación.

Por otro lado, con el fin de conocer el comportamiento del clima, la cuantificación y evaluación de la disponibilidad hídrica y la contaminación atmosférica, actualmente el país cuenta con una Red de Observación del Clima y del Ambiente con más de 700 estaciones hidrometeorológicas ambientales administradas por el SENAMHI.¹⁶⁴ Sin embargo, resulta necesario integrar otras redes de observación (públicas y privadas), así como fortalecer y ampliar la red existente, considerando nuestra compleja geografía, la variabilidad y el cambio climático.

163 INEI, *Perú, Compendio Estadístico 2008*, p. 298.

164 Proceso de consulta pública Plan Perú 2021. SENAMHI, Ficha n.º 2-2010.

Gráfico 6.2
Emisiones de PM10 y dióxido de carbono



Fuente: Banco Mundial, *The Little Green Data Book 2009*.
Elaboración: CEPLAN

Calidad del agua

En materia de calidad del agua, los principales problemas son el vertimiento de aguas residuales no tratadas adecuadamente, que pueden ser domésticas o provenientes de actividades productivas; la disposición inadecuada de residuos sólidos en los cursos de agua; la existencia de pasivos ambientales mineros; y la degradación del ecosistema por pérdida de cobertura vegetal u otros motivos.

El gráfico 6.3 muestra que en el Perú solo se trata el 22% de los desagües urbanos, nivel sumamente bajo en comparación con Brasil y Chile.

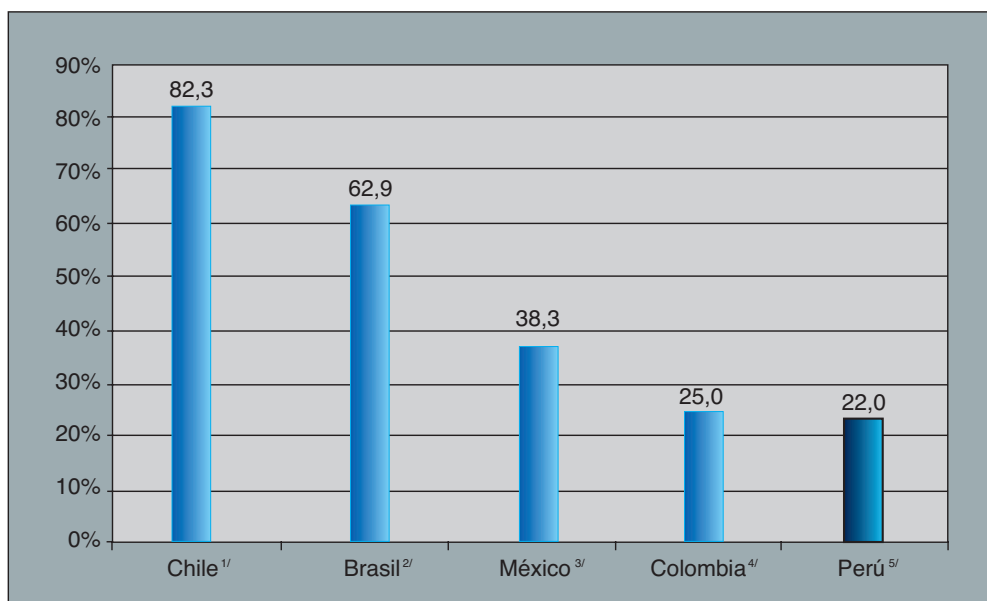
A la contaminación por aguas residuales se suma la contaminación proveniente de las actividades mineras, principalmente las informales; la contaminación por actividades industriales, por residuos sólidos, y también en las zonas costeras por las emisiones de la industria pesquera. Recientemente, el MINAM ha emitido normas que fijan estándares de calidad ambiental y límites máximos permisibles para los efluentes, pero aún se requiere fortalecer los mecanismos de fiscalización.

Los principales problemas de contaminación del agua de mar se evidencian en la presencia de coliformes, aceites y grasas, cuyos mayores valores se han registrado en las bahías del Callao, Chimbote, Chancay y Végueta.¹⁶⁵

Cabe destacar que el MINAM ha establecido también como un compromiso del sector la rehabilitación de siete cuencas: la del Mantaro, que recorre los departamentos de Pasco, Junín, Huancavelica y Ayacucho; la cuenca del Titicaca; la cuenca del Chili, ubicada en la

¹⁶⁵ IMARPE (Víctor Yépez, correo electrónico, 2 de octubre de 2010).

Gráfico 6.3
Porcentaje de tratamiento de aguas residuales en el Perú comparado con países de Sudamérica



Nota: Los datos se refieren a las zonas urbanas.

Fuentes:

1 / Superintendencia de Servicios Sanitarios de Chile, Informe anual de coberturas urbanas de servicios sanitarios 2007.

2/ Sistema Nacional de Informacoes sobre Saneamento, Brasil, 2007.

3/ Comisión Nacional del Agua, Estadísticas del Agua en México 2007.

4/ Presentación "Nuevas competencias de vigilancia y control de la Superintendencia de Servicios Públicos en el marco del Sistema General de Participaciones". Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios de Colombia. Marzo de 2008.

5/ Presentación "Hacia el cumplimiento de los Objetivos del Milenio", Director Nacional de Saneamiento, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú. Cobertura al 2005. Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015.

Elaboración: CEPLAN

parte occidental de la cordillera de los Andes; la del río Rímac; la Bahía del Ferrol (Chimbote); la cuenca de Puyango (Tumbes); y una cuenca de Tacna.¹⁶⁶

De acuerdo con el MINAM, en las cinco primeras cuencas mencionadas se vierten anualmente 588 808 656 metros cúbicos de aguas residuales y 3 290 000 toneladas métricas de residuos sólidos.

Residuos sólidos

Actualmente la contaminación por residuos sólidos es alarmante, y se explica por factores como el crecimiento de la población (con hábitos de consumo inadecuados y educación ambiental precaria), los procesos migratorios desordenados, los flujos comerciales insostenibles y el inadecuado manejo de los residuos por la mayoría de municipalidades.

166 MINAM, www.minam.gob.pe, sección prensa/noticias: "MINAM reafirma compromiso de rehabilitar siete cuencas del país", 24 de marzo de 2009.

El contacto directo o indirecto (vectores y animales callejeros) de la población con estos residuos representa un grave problema sanitario.

A nivel nacional, en el año 2007 se generó un total de 10 972 233 toneladas de residuos sólidos en el ámbito municipal. De estas, solo un 19,3% fue dispuesto apropiadamente en rellenos sanitarios autorizados ubicados en la Región Lima, Callao y en los distritos de Carhuaz, Independencia, Tarma, Concepción, Urubamba y Calca (cuadro 6.6).

Cuadro 6.6
Cobertura de disposición final de residuos sólidos en el Perú

Población	Generación de residuos sólidos del ámbito municipal año 2007 (Ton)	Residuos sólidos dispuestos en rellenos sanitarios autorizados (Ton)	Residuos sólidos dispuestos en rellenos sanitarios autorizados (%)
Perú total	10 972 233	2 112 570	19,3
Perú urbano	8 091 283	2 112 570	26,1

Fuente: BUENDÍA, José, "Informe de la situación actual de la gestión de residuos sólidos municipales". Lima: MINAM, 2008.

En el país, la oferta de servicios de disposición final de residuos sólidos es muy limitada: solo existen nueve rellenos sanitarios y un botadero controlado. La mitad de estos se encuentran ubicados en la Región Lima y el resto en las regiones Áncash, Junín y Cusco, observándose una deficiencia en las demás regiones.

La Ley General de Residuos Sólidos estableció como principal instrumento para la adecuada gestión y manejo de residuos el Plan Integral de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos (PIGARS), el cual debería ser formulado por las municipalidades. De las 195 municipalidades provinciales del país, solo el 26% cuenta con PIGARS aprobado, el 5% se encuentra en proceso de elaboración y el 69% no cuenta con este instrumento.

Por otro lado, se aprecia una significativa disminución en los costos del servicio de disposición final de residuos sólidos municipales, cuyo nivel en el año 2005 alcanzaba aproximadamente 15,95 nuevos soles/tonelada en promedio, mientras que en 2007 estos se redujeron a 10,40 nuevos soles/tonelada.¹⁶⁷

Pasivos ambientales

Son muchas las actividades que han originado pasivos ambientales en el país, entre ellas la minería, la industria manufacturera, la extracción de hidrocarburos, la pesca, la agricultura y los residuos municipales. Entre los principales, la minería originó pasivos con excavaciones abiertas y socavones abandonados, relaveras sujetas a erosión, depósitos de residuos sólidos industriales, deforestación y eliminación de cobertura vegetal, disposición de sustancias tóxicas y movimiento de tierras. Uno de los grandes problemas que resultan de estos pasivos ambientales es la generación de drenaje ácido. Por su parte, la extracción de hidrocarburos generó pasivos por el derrame en el ambiente, el rebalse

¹⁶⁷ BUENDÍA, José, "Informe de la situación actual de la gestión de residuos sólidos municipales". Lima: MINAM, 2008.

de pozas de sedimentación con agua salada en la selva, la rotura de tuberías, los pozos mal sellados y el movimiento de tierras.

En el Perú, el sector Energía y Minas es el único que cuenta con un instrumento legal e información oficial sobre los pasivos ambientales. La Ley 28271,¹⁶⁸ que regula los pasivos ambientales de la actividad minera, los define como “aquellas instalaciones, efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos (...) en la actualidad abandonadas o inactivas y que constituyen un riesgo permanente y potencial para la salud de la población, al ecosistema circundante y la propiedad”.

A este respecto, el Fondo Nacional del Ambiente (FONAM) reporta que existen 2103 pasivos ambientales mineros al 2007, de los cuales 223 están abandonados (con concesión no vigente) y 1880 están inactivos (a la fecha de vigencia de la Ley estaban dos años sin operar, teniendo concesión vigente, salvo que tengan procedimientos ya iniciados con exigencia de cierre o remediación ambiental). De la totalidad de estos pasivos, 1273 (más del 60%) se encuentran en Cajamarca.¹⁶⁹

Cambio climático

Según estudios internacionales, el Perú es uno de los países con mayor vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático.¹⁷⁰ Entre las principales razones de tan preocupante situación se tiene que el 90% de la población vive en zonas áridas, semiáridas y subhúmedas; un gran porcentaje de esta se dedica a la agricultura, la pesca y otras labores que son afectadas directamente por el clima; existe un alto porcentaje de pobreza y extrema pobreza, con pocas posibilidades de adaptación; se cuenta con más del 70% de glaciares tropicales del mundo; y la mayor parte de la energía se genera a partir de centrales hidroeléctricas.¹⁷¹

Debido a la gran variedad de regiones naturales y de factores geográficos presentes, es de esperar que el cambio climático se exprese diferenciadamente. Habrá zonas en las que aumente la temperatura o las lluvias y otras en las que disminuya. El cambio climático puede traer importantes consecuencias económicas para el país y posiblemente afectará más a la población más pobre. Para citar un ejemplo, un evento climático extremo como el fenómeno recurrente El Niño, que ocasionó grandes pérdidas en infraestructura e impactos sobre la producción, representó para el Perú una pérdida de US\$ 3500 millones en 1998, el equivalente al 4,5% del PBI;¹⁷² este tipo de fenómenos podrían ser más frecuentes e intensos en el futuro debido al cambio climático.

168 Promulgada el 6 de julio de 2004.

169 MINAM, www.sinia.minam.gob.pe, sección indicadores/económico/activ.económicas extractivas.

170 BROOKS, N. y N. ADGER, *Risk Level Indicators*. Reino Unido: Tyndall Centre, 2007.

171 *Ibíd.*, p. 168. Sección Biblioteca ambiental: Informes sobre desarrollo y ambiente/Segunda Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático.

172 “Agenda Ambiental Nacional 2005-2007”. En: ITDG, *Cambio climático en el Perú. Directorio Nacional*. Lima: ITDG, 2008.

Según el Inventario Nacional Integrado de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) del Perú,¹⁷³ las emisiones de GEI del país subieron de 98,8 millones de toneladas de CO₂ equivalente (incluye CO₂, metano y óxido nitroso) en el año 1994, hasta 120,02 millones de toneladas de CO₂ equivalente en el año 2000. La principal fuente de emisiones es la deforestación, que genera 110 millones de toneladas de CO₂. Sin embargo, dado que las emisiones del Perú son muy bajas en comparación con las de los países desarrollados, la mayor prioridad para el país con relación al cambio climático es lograr la adaptación a los efectos del aumento de la temperatura mundial.

Sin embargo, la mitigación no debería dejarse de lado porque genera oportunidades de desarrollo. Así, los proyectos MDL (Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kioto) y los proyectos REDD (Reducing Emissions from Deforestation and Degradation) permiten entrar en el mercado mundial de bonos de carbono, cuyos ingresos mejoran la rentabilidad de muchos proyectos.

Actualmente hay varios proyectos MDL en el Perú, la mayoría relacionados con la eficiencia energética y uno con plantaciones forestales. Este último, denominado "Reforestación, producción sostenible y secuestro de carbono en el bosque seco José Ignacio Távara, Piura, Perú", desarrollado por la ONG AIDER, es importante porque es el primer proyecto de captura de carbono en nuestro país y el primero de bosques secos en el mundo. Dicho proyecto comprende un importante componente social que busca mejorar la calidad de vida de más de dos mil familias de la comunidad José Ignacio Távara, abarca una extensión de casi nueve mil hectáreas y ha sido concebido empleando tecnologías fáciles de replicar, lo cual tiene gran relevancia ya que existe un potencial de 3,5 millones de hectáreas solo en la costa para el desarrollo de proyectos similares.

El costo de la degradación ambiental

La degradación del ambiente representa pérdidas económicas importantes para el país. Un estudio del Banco Mundial del año 2006¹⁷⁴ estimó que el costo de la degradación ambiental, incluyendo el deterioro de los recursos naturales y los desastres provocados, es de aproximadamente 8200 millones de nuevos soles anuales, sin contar lo que se deja de ganar por la paralización de procesos productivos y el alejamiento de las inversiones. Este monto representa el 3,9% del PBI anual, que debería deducirse de las tasas de crecimiento experimentadas en los últimos años.

Institucionalidad

Parte del problema ambiental en el Perú es el insuficiente desarrollo de la institucionalidad ambiental y la existencia de diversas oficinas dispersas que no realizan la coordinación necesaria, lo que en la práctica ha impedido el funcionamiento efectivo del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. La creación del MINAM representa un impulso sustantivo para

173 MINAM, Inventario Nacional Integrado de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero del Perú en el año 2000. Informe preparado en el marco del Proyecto "Segunda Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático".

174 GIUGALE, M., V. FRETES-CIBILS y J. NEWMAN, *Perú. La oportunidad de un país diferente: próspero, equitativo y gobernable*. Lima: Banco Mundial, 2006.

lograr una institucionalidad ambiental adecuada. Sin embargo, alcanzar este resultado inevitablemente requerirá tiempo y grandes esfuerzos para poder cumplir con eficacia las funciones que le han sido encomendadas. Uno de sus mayores retos es complementar la regulación ambiental con estándares y límites máximos permisibles, y asegurar la supervisión y fiscalización para hacer efectivo su cumplimiento.

6.3. OBJETIVOS, LINEAMIENTOS, PRIORIDADES, METAS, ACCIONES Y PROGRAMAS ESTRATÉGICOS

A. OBJETIVO NACIONAL: Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad con un enfoque integrado y ecosistémico y un ambiente que permita una buena calidad de vida para las personas y la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo

El objetivo es lograr el aprovechamiento racional y sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad, a fin de garantizar su conservación para las generaciones futuras, así como el derecho de las personas a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de sus vidas.

El logro de este objetivo requiere de la acción decidida del Estado y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión Ambiental para la regulación del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la calidad ambiental, la creación de incentivos económicos que estimulen una buena gestión ambiental, y el establecimiento de mecanismos eficaces de supervisión y fiscalización ambiental de las empresas. A ello deben agregarse medidas adecuadas para la adaptación del país al cambio climático y el impulso de mecanismos de información y participación ciudadana, así como la educación ambiental en todos los niveles educativos.

B. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

Recursos naturales

1. Impulsar la evaluación y la valoración del patrimonio natural e integrarlas en la planificación del desarrollo.
2. Impulsar la gestión integrada de los recursos naturales, la gestión integrada de los recursos hídricos y el ordenamiento territorial.
3. Promover la conservación y el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural del país con eficiencia, equidad y bienestar social, realizando acciones para proteger la biodiversidad, controlar la pérdida de bosques y ecosistemas, garantizar la sostenibilidad de la actividad pesquera, conservar el patrimonio genético nativo y revalorar los conocimientos tradicionales.
4. Fomentar la investigación sobre el patrimonio natural y las prácticas ancestrales de manejo de recursos y la reducción de la vulnerabilidad.
5. Establecer incentivos a la inversión en reforestación, en especial con especies nativas, con miras al aprovechamiento integral de los productos y servicios del bosque.

6. Fortalecer el Sistema de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, propiciando su adecuada gestión y autosostenimiento.
7. Combatir la tala ilegal, la extracción ilegal de minerales, la caza y pesca ilegales, y otras actividades ilegales que afectan la calidad ambiental.
8. Promover e incentivar la eficiencia en el uso del agua bajo un enfoque de gestión integrada de cuencas, mediante la inversión en infraestructura de almacenamiento, riego tecnificado y reuso de aguas residuales tratadas.
9. Fomentar la adopción de estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático por los tres niveles de gobierno, basadas en estudios e investigaciones científicas con un enfoque preventivo.
10. Fomentar la reducción de vulnerabilidades y la gestión de riesgos frente a desastres en el marco del desarrollo sostenible, así como la adaptación para mitigar los efectos negativos y aprovechar las oportunidades que se generan debido a los impactos positivos del fenómeno recurrente El Niño.
11. Proteger los conocimientos tradicionales y el conocimiento científico relacionado con los recursos genéticos.
12. Promover la agricultura orgánica, la agricultura ecológica, la agroforestería y la acuicultura, estableciendo un marco de normas y medidas promocionales que las aproximen a los estándares aceptados internacionalmente.
13. Prevenir, controlar y revertir la desertificación y la degradación de las tierras, y mitigar los efectos de la sequía.
14. Reconocer los aportes a la economía nacional de los servicios ecosistémicos y productos diferentes a la madera.
15. Privilegiar la satisfacción de la demanda interna antes que la exportación de los recursos naturales estratégicos para el desarrollo socioeconómico del país, como los hidrocarburos, el uranio y agua.
16. Incentivar la utilización responsable de la biotecnología y la valoración de los recursos genéticos, protegiendo y conservando las especies nativas.
17. Promover la estimación de las cuentas del patrimonio natural y del ambiente de la nación, así como de metodologías para su elaboración.

Calidad ambiental

1. Proteger el ambiente y sus componentes con enfoque preventivo y recuperar la calidad ambiental, asegurando la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de las personas.
2. Regular la calidad ambiental para asegurar su adecuación a la salud y el desarrollo integral de las personas, así como el equilibrio de los ecosistemas.
3. Fortalecer la gestión de los gobiernos regionales y locales en materia de residuos sólidos, priorizando su aprovechamiento.
4. Fortalecer el sistema observacional del clima, compuesto por estaciones hidrometeorológicas y ambientales.

5. Fortalecer la supervisión y fiscalización del cumplimiento de la normativa sobre calidad ambiental y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, con activa participación ciudadana.
6. Promover la responsabilidad ambiental empresarial en las actividades productivas a través de la prevención, la internalización de costos y la compensación justa de los impactos ambientales y sociales de los megaproyectos.
7. Promover e incentivar la producción limpia, el biocomercio, el uso de energías renovables y nuevas fuentes de energía y el aprovechamiento de las oportunidades económicas y ambientales de los mercados nacionales e internacionales para el desarrollo competitivo y ecoeficiente de las potencialidades del país.
8. Fortalecer los mecanismos de autorización, vigilancia y control en el ciclo de vida de las sustancias químicas y materiales peligrosos.
9. Promover el uso de instrumentos económicos para mejorar la calidad ambiental y la conservación de los recursos naturales.
10. Fomentar la educación, la conciencia, la cultura ambiental y el acceso a la información ambiental.
11. Fomentar la participación ciudadana organizada en los procesos de toma de decisiones para el desarrollo sostenible de los diferentes niveles de gobierno.
12. Fortalecer el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, articulando e integrando las acciones ambientales transectoriales en los niveles de gobierno nacional, regional y local.
13. Fortalecer a las entidades públicas con competencias ambientales en los tres niveles de gobierno para el ejercicio efectivo y eficiente de sus funciones.
14. Promover la ecoeficiencia en la gestión ambiental de las entidades públicas y privadas.
15. Asegurar el cumplimiento de los compromisos internacionales del Perú en materia ambiental.

C. PRIORIDADES

1. Aprovechamiento y manejo sostenible de los recursos naturales.
2. Mejorar la calidad ambiental (aire, agua y suelo).
3. Asegurar la disponibilidad suficiente de agua en todo el territorio.
4. Adaptación del país al cambio climático.
5. Implementar el Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

D. OBJETIVOS ESPECÍFICOS, INDICADORES, METAS Y ACCIONES ESTRATÉGICAS

Objetivo específico 1: Recursos naturales y diversidad biológica conservados y aprovechados de manera sostenible, con participación y beneficio de las poblaciones locales

a. Indicadores y metas

Nº	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
1	Porcentaje de bosques de producción permanente (BPP) bajo manejo forestal	Extensión de BPP bajo manejo forestal / Total de BPP * 100	MINAG	(2009) 38%	s. i.	75%
2	Superficie de bosque amazónico deforestada anualmente	Número de hectáreas deforestadas	MINAM	(2000) 149 632 ha	s. i.	0
3	Número de especies sujetas a medidas administrativas pesqueras de sostenibilidad	Número de especies	IMARPE	(2008) 8	s. i.	15
4	Porcentaje de áreas naturales protegidas con plan maestro en ejecución	ANP con plan maestro en ejecución / Total de ANP * 100	SERNANP	(2009) 56%	s. i.	80%
5	Porcentaje de gobiernos regionales que han realizado la evaluación y valoración de sus recursos naturales	Número de gobiernos regionales que han realizado evaluación y valoración / Total de gobiernos regionales * 100	MINAM	(2009) 0	s. i.	50%
6	Porcentaje de la participación de las energías renovables en la oferta interna bruta de la matriz energética del país	Participación de energía renovable en oferta interna bruta de la matriz energética / Total de la oferta interna bruta * 100	MINEM	(2009) 49%	s. i.	56%
7	VARIABLES ambientales incorporadas en las cuentas nacionales	$PBIA = \sum (\text{act.1 act.n})^*$ PBIA = consumo + gasto público + inversiones + exportaciones - importaciones PBIA = sueldos y salarios, comisiones, honorarios, etc.	MINAM-INEI/ Ministerios	(2010) 0	s. i.	85%

b. Acciones estratégicas

Inventariar, evaluar y valorar los recursos naturales y la diversidad biológica del país con el fin de determinar su potencial económico para el aprovechamiento sostenible y su conservación.

Institucionalizar las Cuentas Nacionales Ambientales en el Perú para su desarrollo permanente, con el objetivo de describir y cuantificar en forma explícita y coherente las interrelaciones entre el ambiente y la economía, lo que es útil para la formulación de políticas económicas y la toma de decisiones.

»

Fortalecer el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas y promover la aplicación de instrumentos que contribuyan a su sostenimiento financiero.
Establecer mecanismos para la protección de los conocimientos tradicionales y el conocimiento científico relacionados a los recursos genéticos y patentar a nivel mundial los productos de la biodiversidad del país y de las prácticas ancestrales.
Implementar la Zonificación Ecológica Económica (ZEE) a nivel nacional, regional, local y de cuencas.
Desarrollar e implementar la Estrategia Nacional de Lucha contra la Desertificación, así como realizar el monitoreo de actividades económicas, productivas y socio-culturales, con la finalidad de promover las que contribuyan a la lucha contra la desertificación y al manejo sostenible de la tierra.
Realizar la cartografía de suelos según su aptitud natural.
Supervisar y fiscalizar la gestión sostenible de los ecosistemas terrestres y acuáticos.
Supervisar y fiscalizar el manejo sostenible de los recursos forestales, asegurando el aprovechamiento integral de los recursos y servicios del bosque.
Supervisar y fiscalizar el manejo sostenible de los recursos pesqueros a través de instrumentos adaptados a cada pesquería y asegurando el cumplimiento de las cuotas de pesca.
Supervisar y fiscalizar la gestión sostenible del aprovechamiento de los recursos no renovables.
Establecer incentivos a la inversión pública y privada para el uso de energía renovable alternativa de gran y pequeña escala con fines comerciales y para fomentar el desarrollo, así como impulsar la investigación y transferencia tecnológica relacionada con el tema.
Desarrollar instrumentos de gestión ambiental que generen incentivos económicos para aprovechar sosteniblemente los recursos naturales.
Fortalecer un régimen de incentivos y sanciones con el establecimiento claro y tipificado de las infracciones y la cuantificación económica para las sanciones.
Introducir el conocimiento y la valoración de los recursos naturales con relevancia suficiente en los programas de estudio a todo nivel, con énfasis en la educación básica.

Objetivo específico 2: *Calidad ambiental mejorada y gestionada con enfoque integral en el ámbito nacional.*

a. Indicadores y metas

Nº	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
8	Porcentaje de ciudades prioritarias con valores anuales de PM10 que cumplen los ECA	$\frac{\text{Número de ciudades con valores de PM10 que cumplen los ECA}}{\text{Total de ciudades prioritarias}} * 100$	MINAM - Dirección General de Calidad Ambiental / DIGESA	(2008) 0	s. i.	100%
9	Porcentaje de recursos hídricos vigilados que cumplen estándares de calidad	$\frac{\text{Número de recursos hídricos vigilados que cumplen estándares}}{\text{Total de recursos hídricos vigilados}} * 100$	DIGESA/ MINAM	(337 de 545 vigilados al 2008) 61,8%	s. i.	93%
10	Porcentaje de residuos sólidos municipales con disposición final segura a nivel nacional	$\frac{\text{Volumen de residuos del ámbito municipal dispuestos adecuadamente}}{\text{Volumen total de residuos generados}} * 100$	MINAM - Dirección General de Calidad Ambiental	(2007) 19%	s. i.	100%

b. Acciones estratégicas

Inventariar y efectuar la remediación de pasivos ambientales comprometiendo la participación de los actores involucrados.
Modernizar el parque automotor mediante las regulaciones adecuadas y la generación de incentivos económicos, y mejorar la calidad de los combustibles, considerando la inserción de biocombustibles líquidos en mezcla con los combustibles, al igual que otras probables energías limpias.
Realizar un monitoreo ambiental permanente de la calidad del agua, el aire y los suelos que evalúe los parámetros críticos a nivel nacional.
Promover e incentivar mecanismos para una gestión adecuada de los residuos sólidos a nivel nacional.
Supervisar y fiscalizar el cumplimiento de los límites máximos permisibles (LMP) para vertimientos y emisiones por las unidades productivas.
Impulsar una red de laboratorios públicos y privados y la estandarización de metodologías para análisis y muestreo de la calidad ambiental.
Desarrollar instrumentos de gestión ambiental que generen incentivos económicos para mejorar la calidad del ambiente.
Fortalecer un régimen de incentivos y sanciones con el establecimiento claro y tipificado de las infracciones y la cuantificación económica para las sanciones.
Introducir la educación ambiental con relevancia suficiente en los programas de estudio a todo nivel, con énfasis en la educación básica.

Objetivo específico 3: Manejo integrado y eficiente del agua y las cuencas a nivel nacional

a. Indicadores y metas

N°	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
11	Número de cuencas hidrográficas descontaminadas		MINAM	0	s. i.	6
12	Porcentaje de aguas residuales urbanas tratadas a nivel nacional	Volumen de aguas servidas tratadas / Volumen total de aguas servidas * 100	Ministerio de Vivienda y Construcción	(2005) 22%	s. i.	100%
13	Porcentaje de superficie agrícola con riego tecnificado	Superficie con riego tecnificado / Superficie agrícola total * 100	MINAG	(2008) 2%	s. i.	27%

b. Acciones estratégicas

Implementar la gestión integrada de cuencas con participación ciudadana, incluyendo las zonas marino-costeras, y fortalecer o implementar los consejos de cuenca e institucionalizar las juntas de usuarios.
Invertir recursos públicos e incentivar la inversión privada en la recuperación de cuencas hidrográficas contaminadas.

▶▶

Establecer la regulación adecuada, crear incentivos y facilitar la capacitación y el financiamiento para la sustitución del riego tradicional por el riego tecnificado, así como una cartera adecuada de cultivos.
Fortalecer las capacidades de los usuarios de agua de riego a fin de reducir las pérdidas del recurso hídrico.
Incentivar la inversión privada en plantas de tratamiento de aguas residuales y asignar recursos públicos cuando esta no se encuentre disponible.
Utilizar políticas de precios del agua para los usos agrícola y urbano que contribuyan a su uso eficiente y sostenible y disminuir el porcentaje de agua no facturada de las empresas prestadoras de servicios de agua y alcantarillado.
Desarrollar instrumentos de gestión ambiental que generen incentivos económicos para mejorar el manejo integrado y eficiente del agua y las cuencas e incorporar saberes tradicionales y ancestrales sobre aprovechamiento eficiente del agua.
Supervisar y fiscalizar la gestión sostenible del agua en el marco de la gestión integrada de cuencas.
Fortalecer un régimen de incentivos y sanciones con el establecimiento claro y tipificado de las infracciones y la cuantificación económica para las sanciones.

Objetivo específico 4: Población y sistemas productivos vulnerables adaptados al cambio climático

a. Indicadores y metas

Nº	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
14	Número de personas afectadas a causa de fenómenos naturales asociados al cambio climático		INDECI	(2008) 1 452 938 personas	s. i.	726 500 personas
15	Número de hectáreas de tierras agrícolas afectadas por fenómenos naturales asociados al cambio climático		INDECI	(2008) 184 987 ha	s. i.	92 500 ha

b. Acciones estratégicas

Elaborar las evaluaciones locales integradas del cambio climático por cuenca.
Evaluar los recursos hidrogeológicos por cuencas con miras a la utilización de los recursos hídricos del subsuelo a través de galerías de agua.
Crear mecanismos de investigación sobre la variabilidad y el cambio climático y actualizar y completar los mapas de vulnerabilidad a nivel nacional, con el fin de identificar las medidas de adaptación necesarias.
Crear mecanismos de inversión para la adecuación de infraestructura y otras medidas para reducir la vulnerabilidad, a fin de asegurar que los efectos del cambio climático no afecten las capacidades productivas de la economía nacional.



»

Mejorar la capacidad de respuesta para afrontar emergencias relacionadas al cambio climático mediante la sensibilización y la capacitación de las autoridades y la población, la creación de mecanismos que produzcan desembolsos rápidos de recursos económicos y la respuesta inmediata del sector salud en zonas de alta vulnerabilidad.
Fortalecer el sistema de alerta temprana frente a desastres mediante el incremento de las estaciones hidrometeorológicas a nivel nacional.
Incluir la adaptación al cambio climático en el diseño de las políticas regionales y locales.
Identificar y adoptar las medidas de protección para prevenir los impactos nocivos del cambio climático sobre la biodiversidad.

Objetivo específico 5: Sistema Nacional de Gestión Ambiental implementado en los tres niveles de gobierno, con activa participación ciudadana

a. Indicadores y metas

N°	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
16	Porcentaje de municipalidades provinciales y distritales que cuentan con Sistema Local de Gestión Ambiental (SLGA)	$\frac{\text{Número de municipalidades provinciales y distritales con SLGA}}{\text{Total de municipalidades provinciales y distritales}} \times 100$	MINAM	(2009) 14%	s. i.	100%

b. Acciones estratégicas

Fortalecer los mecanismos y las capacidades de las autoridades regionales y locales encargadas de la supervisión y la fiscalización ambiental, e impulsar los mecanismos de participación y consulta ciudadana en las decisiones de gestión ambiental.
Mejorar la institucionalidad para la investigación permanente sobre el patrimonio natural, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la reducción de la vulnerabilidad, y asegurar los recursos presupuestales adecuados.
Fortalecer el Sistema Nacional de Información Ambiental en los tres niveles de gobierno.
Fortalecer la institucionalidad para enfrentar las consecuencias del cambio climático en el país.
Consolidar el Sistema Nacional de Gestión Ambiental y sus instancias de coordinación y concertación.
Difundir información al público sobre el desempeño ambiental de las entidades públicas y las empresas, y el cumplimiento de los instrumentos de gestión ambiental (ECA, LMP, EIA).
Articular los intereses ambientales nacionales en las posiciones estratégicas de política exterior, incluidas aquellas de inserción económica y comercial.
Inventariar y sistematizar los acuerdos internacionales según su vinculación con la Política Nacional del Ambiente.
Participar activamente en las organizaciones internacionales que apoyan la conservación de la biodiversidad y aprovechar los mecanismos de financiamiento y apoyo disponibles internacionalmente.

E. PROGRAMAS ESTRATÉGICOS

N°	PG/ PY	Título	Ámbito	Descripción - Resultado esperado	Monto estimado (Mill. S/.)
1	PG	Inventario y valoración de recursos naturales a nivel nacional	Nacional	El objetivo de este programa es obtener información actualizada y una base de datos confiable acerca de la cantidad, ubicación y el valor económico de los beneficios actuales y potenciales de los principales recursos naturales, componentes de la diversidad biológica y servicios ambientales con que cuenta el país, para planificar mejor su conservación y uso racional.	2 347
2	PG	Zonificación ecológica-económica	Nacional	El programa incluye la obtención de información espacial adecuada y suficiente para el proceso de ZEE, el desarrollo de capacidades y la zonificación en sí.	420
3	PG	Programa nacional de conservación de bosques para la mitigación del cambio climático	Nacional	El programa tiene como objetivo la conservación de 54 millones de hectáreas de bosques primarios mediante transferencias directas condicionadas a las comunidades tituladas, el aprovechamiento del recurso bajo planes de manejo forestal, el manejo de áreas protegidas, la capacitación a autoridades locales, entre otros. Se hará el mapeo de los bosques y el monitoreo de su conservación, así como el monitoreo del nivel de desarrollo que alcancen las comunidades.	800
4	PG	Programa de conservación de diversidad biológica y su aprovechamiento sostenible	Nacional	El programa incluye la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica de flora y fauna en los diferentes niveles, ecosistemas, poblaciones, individuos y genes; así como la conservación de ecosistemas frágiles y humedales (procesamiento y análisis de información existente, generación de nueva información de campo, implementación y monitoreo de estrategias regionales de diversidad biológica). También comprende el manejo de especies y ecosistemas amenazados, así como la gestión de zonas con alta diversidad biológica y las zonas marino-costeras. Asimismo, el programa incluye la implementación y el manejo del sistema de información sobre diversidad biológica.	5 000
5	PG	Programa de manejo integrado de las zonas marino-costeras	Nacional	Mayor articulación en las acciones de los tres niveles de gobierno y de los sectores nacionales en las zonas marino-costeras. Sostenibilidad de las actividades económicas. Fomento de la seguridad alimentaria. Ordenamiento y planificación de las zonas marino-costeras. Resolución de conflictos. Conservación y uso sostenible de los recursos naturales marino-costeros	42

N°	PG/ PY	Título	Ámbito	Descripción - Resultado esperado	Monto estimado (Mill. S./.)
6	PG	Manejo integrado de cuencas hidrográficas	Nacional	El programa contempla la creación de los consejos de cuenca regionales e interregionales y la elaboración e implementación de los planes de gestión integral y multisectorial que incluyan acciones de vigilancia permanente de la calidad del agua, conservación de ecosistemas en cabeceras de cuencas, reforestación para protección de la cabecera de la cuenca, etc. Considera también la implementación de riego tecnificado para asegurar el manejo y aprovechamiento sostenible del agua.	420
7	PG	Plan de rehabilitación ambiental de cuencas prioritarias	Zonas priorizadas	El plan señalará estrategias de intervención para controlar la contaminación por aguas residuales, residuos sólidos y pasivos ambientales en zonas de cuencas prioritarias del país. Consiste en la sistematización de las fuentes de contaminación en las cuencas del Mantaro, Titicaca, Chili, Rímac, Bahía El Ferrol, Chillón y Tumbes; la elaboración de criterios para diseñar e implementar planes de descontaminación y tratamiento de pasivos ambientales; la elaboración de planes de descontaminación y recuperación ambiental de las zonas de cuencas prioritarias.	1 050
8	PG	Programa de cuentas nacionales ambientales	Nacional	El programa señalará las estrategias para la construcción de las cuentas nacionales ambientales considerando el aporte del patrimonio natural (recursos naturales, servicios ambientales y componentes de la diversidad biológica) a la economía y la medición del daño y agotamiento del <i>stock</i> de capital natural, contribuyendo con información para la eficiente toma de decisiones públicas y privadas.	12
9	PG	Plan para limpiar el aire	Zonas priorizadas	Elaboración e implementación de estrategias, políticas y medidas necesarias para que las trece ciudades de atención prioritaria alcancen los estándares nacionales de calidad ambiental para el aire y sostengan programas de vigilancia de contaminantes atmosféricos. Incluye el cambio de matriz energética, la promoción de mejor tecnología disponible para una industria y vehículos limpios; la racionalización del transporte con la consiguiente promoción de transporte alternativo; la planificación urbana y rural; la promoción de compromisos voluntarios para la reducción de contaminantes del aire; el desarrollo del entorno ecológico y áreas verdes.	140

N°	PG/ PY	Título	Ámbito	Descripción - Resultado esperado	Monto estimado (Mill. S./.)
10	PG	Programa de prevención y adaptación al cambio climático	Nacional	Busca mejorar la articulación entre los distintos niveles de gobierno y aplicar medidas de prevención o emergencia de manera oportuna, a fin de proteger a la población, la infraestructura, la producción agraria y los ecosistemas, evitando pérdidas significativas. El programa comprende el mejoramiento del sistema hidrometeorológico para alerta temprana, la actualización de datos biometeorológicos para medir el impacto del cambio climático sobre los ecosistemas, y la adaptación a los impactos como el retroceso de los glaciares y otros.	3 500
11	PG	Monitoreo y vigilancia para la gestión sostenible de la calidad ambiental	Nacional	Consiste en la identificación, recolección, análisis, evaluación y determinación periódica y sistemática de los elementos o parámetros físicos, químicos y biológicos presentes en el ambiente causantes de la contaminación ambiental a través del desarrollo e implementación de redes de monitoreo y vigilancia a nivel nacional, a fin de desarrollar y consolidar una gestión sostenible de la calidad ambiental del país.	30
12	PG	Estrategia nacional de aplicación del enfoque ambiental "Instituciones educativas para el desarrollo sostenible"	Nacional	Busca desarrollar procesos de educación ambiental orientados a construir una cultura ambiental que promueva la participación ciudadana activa e informada como base de la gestión ambiental a nivel local, regional y nacional.	198
13	PG	Programa de desarrollo de sistemas de gestión de residuos sólidos en zonas prioritarias	Nacional	El programa considera la implementación de 31 proyectos de gestión integral de residuos sólidos en diferentes regiones del país. Tiene como objetivos el control y minimización de la generación per cápita de residuos sólidos mediante la aplicación de actividades de educación ambiental y la promoción de la participación ciudadana; incrementar la calidad y cobertura de los servicios de residuos sólidos, considerando incluso la recolección selectiva; reducir, recuperar, reutilizar y reciclar los residuos; valorizar la materia orgánica de los residuos sólidos a través de medios eficaces de tratamiento como el compostaje; y disponer en forma segura, sanitaria y ambientalmente aceptable los residuos sólidos no aprovechados o inservibles.	261

»

N°	PG/ PY	Título	Ámbito	Descripción - Resultado esperado	Monto estimado (Mill. S/.)
14	PG	Gestión ambiental prioritaria	Nacional	El programa tiene como objetivo revertir la degradación ambiental que afecta la calidad de vida de la población, medida a través de la proporción de población expuesta a concentraciones de efluentes que sobrepasan los ECA en aire, agua y suelos.	210
15	PG	Reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres	Nacional	El resultado final es reducir la vulnerabilidad de la población ante la ocurrencia de desastres naturales (de origen meteorológico y sísmico).	630
TOTAL					15 060

ANÁLISIS DE CONTINGENCIA

Por su propia naturaleza de instrumento de gestión para la acción futura, los planes deben efectuar una previsión sobre el contexto en el cual se ejecutarán las políticas, acciones y proyectos que contienen. Por ello, la incertidumbre es un elemento siempre presente en el planeamiento, frente a lo cual se requiere considerar medidas de contingencia para atender la posibilidad de un desarrollo desfavorable en alguno de los factores críticos del entorno.

Con tal propósito se han identificado cuatro factores, cuyo desarrollo adverso podría afectar la ejecución del *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021*. Estos factores son: la evolución de la economía mundial y de la crisis actual; la evolución de los conflictos sociales y su impacto sobre la gobernabilidad; el desarrollo del narcotráfico y de su capacidad corruptiva del Estado; y el desenvolvimiento del cambio climático y sus efectos sobre la disponibilidad de agua en el Perú.

A partir de la identificación de estos cuatro factores, se describe su comportamiento en un escenario normal o probable, y también en un escenario desfavorable. El escenario normal representa la situación supuesta como contexto esperado durante la ejecución del *Plan Bicentenario*. Es bajo dicho contexto que el *Plan* incluye los objetivos, políticas y acciones propuestas. En cambio, el escenario desfavorable representa una situación menos probable que el escenario normal, pero siempre posible de ocurrir, en cuyo caso se requiere determinar las medidas de contingencia para superar o atenuar sus consecuencias.

El análisis de contingencia incluye una nota adicional sobre la posibilidad de un cambio extremo de la política económica, el cual, sin embargo, no es un factor del entorno sino uno interno, que depende de la orientación política del gobierno nacional.

A continuación se describe los escenarios identificados:

ESCENARIO NORMAL

El escenario normal considera que los factores críticos identificados presentan un comportamiento estable, no muy diferente de la situación actual. En seguida se detalla este escenario, según los factores de riesgo considerados.

Situación económica internacional y evolución de la crisis

Actualmente, muchos organismos internacionales, gobiernos y expertos predicen que la crisis económica internacional estaría llegando a su fin, y que en el año 2010 se reiniciaría la expansión que caracterizó la economía mundial en esta década. Ello supone la reactivación, de un nivel moderado a relativamente rápido, del consumo, la producción y el empleo en los países de ingresos altos, lo que a su vez mantendría el dinamismo de la demanda por productos peruanos en los mercados internacionales. En este contexto, los precios de las materias primas se mantendrían favorables, con una leve mejora en los términos de intercambio. Todo ello contribuiría a favorecer las exportaciones peruanas, el crecimiento económico, el empleo y los ingresos, así como también permitiría disponer de recursos fiscales para mejorar los servicios del Estado y la inversión pública en infraestructura económica y social.

Conflictos sociales y gobernabilidad

La intensificación de los conflictos sociales en la última década constituye uno de los factores que podría afectar el logro de las metas del *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021*. Los conflictos en torno de las denominadas industrias extractivas y los grandes proyectos de infraestructura, como centrales hidroeléctricas y carreteras, han puesto en cuestión la autoridad del Estado y también han ocasionado el fracaso de algunos proyectos importantes, principalmente mineros.

En el escenario normal, se considera que continuarán los conflictos, pero sin desbordar la autoridad del Estado. La experiencia ganada en el manejo de los conflictos permitirá mejorar parcialmente su desenvolvimiento, aunque subsistirán deficiencias relacionadas sobre todo con su prevención y los mecanismos formales e institucionales que se utilizan para enfrentarlos.

Siguiendo la evolución que ha tenido esta problemática, se estima que continuarán presentándose problemas, pero que el Estado mantendrá su capacidad de encauzarlos, aunque en un marco de gobernabilidad débil.

Narcotráfico y corrupción en el Estado

La experiencia de países como Colombia y México demuestra que el narcotráfico puede alcanzar un enorme poder corruptor del Estado, y convertirse en una fuente de violencia y delincuencia que afecta la calidad de vida de las personas y genera inseguridad para las inversiones.

En el escenario normal, se considera que el narcotráfico no incrementará su poder más allá de los niveles actuales, y que el Estado podrá lograr algunos avances significativos en la lucha contra este mal social.

Cambio climático y disponibilidad de agua

Un factor crítico del entorno es el cambio climático a consecuencia de las emisiones de gases de efecto invernadero, principalmente dióxido de carbono, cuya acumulación en la atmósfera se considera la causa del proceso de calentamiento global. En este respecto, se considera que el Perú es particularmente vulnerable al cambio climático, el cual podría

ocasionar en un futuro indeterminado una severa escasez de agua dulce en la costa peruana, donde se concentra la mayor parte de la población.

En el escenario normal, no se considera que la escasez de agua afectará de manera particularmente grave las actividades agrícolas ni las de los servicios de agua potable. Podría haber cierto impacto en la generación hidroenergética, pero se compensaría con nuevas inversiones en la vertiente oriental de los Andes.

ESCENARIO CONTINGENTE

En este escenario, los factores críticos analizados tendrían un comportamiento menos favorable que en el caso del escenario normal, aunque también menos probable. Sobre esa base se plantea las medidas de contingencia que serían necesarias para enfrentar los problemas que puedan surgir.

Situación económica internacional y evolución de la crisis

Se considera que la crisis económica mundial se prolongaría más allá del año 2010 y, en consecuencia, el Perú sufriría una caída de sus ingresos de exportación, en particular debido a la baja de los precios de los minerales. Ello ocasionaría un menor crecimiento del PBI, menores niveles de inversión privada tanto nacional como extranjera, y reduciría los ingresos fiscales, lo que redundaría en una menor generación de empleo, mayor pobreza y, en general, el deterioro en la calidad de vida de la población.

Frente a este panorama, la política económica debería utilizar los estímulos fiscales como instrumento de reactivación de la demanda interna y de la producción nacional, pero sin comprometer en exceso el equilibrio fiscal ni la capacidad de endeudamiento público. Asimismo, se debería buscar el aprovechamiento máximo de los acuerdos internacionales de libre comercio para sostener el crecimiento de las exportaciones. De igual manera, se debería mantener una política monetaria y cambiaria conservadora, de forma que se sostenga la estabilidad de los precios y los equilibrios macroeconómicos fundamentales. Esto debería estar acompañado de un seguimiento permanente del comportamiento de la economía mundial y del desempeño del sector financiero nacional, a fin de anticiparse a los choques externos o la especulación financiera.

La eventualidad de que la crisis económica internacional se extienda por algunos años debería ser enfrentada desde ahora con el apoyo al desarrollo del capital humano, la inversión en infraestructura y la creación de un Centro Nacional de Innovación Tecnológica, que hagan posible mejorar la competitividad de la economía nacional.

Conflictos sociales y gobernabilidad

La elevada intensidad de los conflictos sociales constituye un factor de incertidumbre, cuya agudización indudablemente afectaría las inversiones en el aprovechamiento de nuestros recursos naturales, el desarrollo de nuevas actividades productivas y la expansión de la infraestructura vital para el desarrollo nacional.

En este escenario, los grupos terroristas incrementarían sus actividades y se crearía una situación de violencia, conflicto e inseguridad, con un mayor debilitamiento de la

capacidad del Estado para garantizar la gobernabilidad que requiere el desarrollo de las inversiones y la actividad económica. La acción de los grupos violentistas sería capaz de paralizar la mayor parte de los proyectos de inversión más importantes para el país, hecho que podría afectar severamente la inversión nacional y extranjera, y ocasionar la caída de las exportaciones, la restricción de los ingresos fiscales y la desaceleración del crecimiento del PBI y del empleo.

Las medidas para contrarrestar este escenario desfavorable incluyen el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo, concertación y negociación, así como la mejor focalización y eficacia de las políticas de compensación social. Esto supone también el fortalecimiento de la capacidad de gestión del Estado para prevenir y manejar adecuadamente las situaciones conflictivas, y para incrementar su eficacia en la gestión pública y el mantenimiento del orden público, dentro de un marco de respeto de los derechos de las personas y de la ley.

Narcotráfico y corrupción en el Estado

Un escenario desfavorable en este aspecto incluye la posibilidad del incremento de esta actividad delictiva, con el establecimiento de “zonas liberadas” controladas por el narcotráfico. Actualmente ya se observa un significativo crecimiento de la violencia criminal, pero en el escenario desfavorable la situación sería más grave, con una mayor operación de los narcotraficantes en las ciudades y con capacidad de influir en las autoridades públicas sobre la base de una corrupción generalizada. El incremento del poder del narcotráfico se sumaría a los problemas de conflictividad social y generaría una situación de inseguridad generalizada, muy negativa para el clima que requieren los inversionistas nacionales y extranjeros para llevar adelante sus actividades en el país.

Una situación de este tipo afectaría severamente la imagen del Perú en el ámbito internacional y nuestras relaciones con los países vecinos, ahuyentando posibles nuevas inversiones. La violencia criminal se extendería también al interior del país, con efectos corrosivos sobre la cohesión social y las capacidades para el desarrollo, incluyendo la inevitable fuga de talentos.

Enfrentar este escenario negativo requeriría enfatizar la cooperación con los países afectados por el consumo de drogas, a fin de incrementar los recursos financieros destinados a combatir el narcotráfico y capacitar y entrenar a las fuerzas del orden en el uso de tecnologías modernas que aumenten la efectividad de las fuerzas de campo.

Asimismo, se debería fortalecer el sistema anticorrupción del Estado con acciones como la creación de un centro de información anticorrupción, el fortalecimiento de los servicios de inteligencia en la Contraloría y el mejoramiento de los sistemas de transparencia y rendición de cuentas. Igualmente, se debería ampliar los programas de sustitución del cultivo de coca y atender las necesidades básicas de la población involucrada en cultivos ilícitos, para mejorar sus condiciones de vida. La construcción de los ejes interoceánicos puede contribuir a esta finalidad en la medida en que hace posible llevar un mayor desarrollo económico a sus zonas de influencia.

Cambio climático y disponibilidad de agua

Algunos afirman que actualmente el Perú ya está sufriendo las consecuencias del cambio climático, lo que implica que los problemas podrían ser mucho más graves en los próximos

años. En este escenario desfavorable, el recurso hídrico se haría más escaso en la costa y partes de la sierra, ocasionando escasez de agua para el riego agrícola, la generación de energía hidráulica e incluso el abastecimiento de agua potable en algunas ciudades.

La escasez de agua provocaría importantes pérdidas de producción agrícola, crearía nuevos conflictos por el recurso en algunos lugares y agudizaría los ya existentes. En las ciudades, la escasez de agua podría generar problemas de salubridad, y también se podría producir una crisis energética grave debido al elevado porcentaje de energía eléctrica que proviene de fuentes hidráulicas.

Frente a este panorama, el uso eficiente del agua constituye la principal medida a adoptar. En el caso de la agricultura, habría que intensificar las acciones para generalizar el riego tecnificado, el cambio hacia cultivos de menor requerimiento hídrico y la introducción de incentivos económicos para lograr el uso eficiente del agua de riego, así como también la construcción de reservorios para almacenar agua en las épocas de lluvia. En las ciudades, se debería adoptar medidas para optimizar los sistemas de agua potable, reducir las pérdidas de agua, masificar la medición del consumo y el pago del servicio en función a este, racionalizar las tarifas para desalentar los consumos dispendiosos, y generalizar el tratamiento y reuso de las aguas servidas.

Respecto de la posibilidad de una crisis energética por la escasez de agua, debería impulsarse la construcción de centrales hidroeléctricas en la vertiente oriental de los Andes, así como la inversión en energías no convencionales como la eólica y la nuclear.

Si la escasez de agua fuese mucho más severa, se tendría que recurrir también a la construcción de obras de trasvase desde la vertiente oriental hacia la cuenca del Pacífico y el aprovechamiento de los acuíferos andinos mediante galerías filtrantes, previa realización de los correspondientes estudios hidrogeológicos. Estas obras requieren de grandes inversiones y, por lo tanto, deberían realizarse de manera ordenada y gradual a fin de dosificar los escasos recursos disponibles, particularmente en la situación de crisis económica que se prevé para este escenario.

Con el propósito de reducir la incertidumbre respecto de los efectos de la variabilidad climática y el calentamiento global en el país, es importante también continuar la construcción de modelos climáticos específicos para el Perú que permitan tener indicios más certeros sobre la velocidad y magnitud de los cambios futuros en cada región, y al mismo tiempo efectuar un adecuado monitoreo del clima de manera que sea posible adoptar las medidas preventivas con la suficiente anticipación.

Factor adicional: Discontinuidad en el manejo de las variables macroeconómicas del país

Un factor crítico adicional en la ejecución del *Plan Bicentenario* es la continuidad de las políticas de Estado. Un cambio drástico en el manejo macroeconómico del país, que descuide los equilibrios en las cuentas fiscales, en la política monetaria y en el balance externo, podría ocasionar el debilitamiento e incluso el cese del crecimiento económico. Esto afectaría el atractivo del país para la inversión extranjera y las posibilidades de incremento del empleo y reducción de la pobreza.

En este caso no habría contramedidas posibles, porque el Estado mismo sería la fuente del problema. La posibilidad de este escenario destaca la importancia de lograr

el compromiso de todas las fuerzas políticas y sociales para mantener políticas de Estado que, sin excluir la posibilidad de énfasis y matices distintos en cada periodo gubernamental, se apliquen de manera permanente a fin de darle una dirección clara y continuidad a la estrategia de desarrollo nacional.

Tiene particular relevancia lograr una aprobación participativa y consensuada del *Plan Bicentenario*, de tal manera que toda la sociedad, y en especial los actores políticos capaces de constituirse en gobierno, se sientan comprometidos con sus políticas y con el logro de sus objetivos y metas.

El siguiente cuadro presenta un resumen del escenario contingente planteado:

Factor de incertidumbre	Consecuencias	Medidas a adoptar
Situación económica internacional y evolución de la crisis	<ul style="list-style-type: none"> • Caída de las exportaciones • Disminución del PBI • Disminución de la inversión privada • Caída de ingresos fiscales • Menor empleo • Mayor pobreza 	<ul style="list-style-type: none"> • Política económica de reactivación de la demanda interna y la producción con estímulos fiscales • Aprovechamiento máximo de los acuerdos de libre comercio • Políticas monetaria y cambiaria conservadoras • Seguimiento del comportamiento de la economía mundial y del sector financiero • Desarrollo del capital humano • Creación del Centro Nacional de Innovación Tecnológica
Conflictos sociales y gobernabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Terrorismo fortalecido • Crisis de gobernabilidad • Paralización de proyectos • Disminución de la inversión privada • Caída de las exportaciones • Restricción de los ingresos fiscales • Disminución del PBI • Menor empleo 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de mecanismos de diálogo, concertación y negociación • Mejor focalización y eficacia de las políticas de compensación social • Fortalecimiento de la capacidad del Estado para prevenir y manejar conflictos y mantener el orden público
Narcotráfico y corrupción en el Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento de zonas controladas por el narcotráfico • Narcotraficantes con influencia en las autoridades públicas • Inseguridad generalizada • Deterioro de la imagen del Perú • Deterioro de las relaciones con los países vecinos • Disminución de la inversión • Disminución de la cohesión social • Fuga de talentos 	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación con los países afectados por el consumo de drogas • Capacitación de las fuerzas del orden y empleo de tecnología moderna • Fortalecer el sistema anticorrupción (creación de centro de información anticorrupción, fortalecimiento de los servicios de inteligencia en la Contraloría, mejora en sistemas de transparencia y rendición de cuentas) • Apoyo a la sustitución del cultivo de coca • Atención a las necesidades básicas de la población involucrada



Factor de incertidumbre	Consecuencias	Medidas a adoptar
Cambio climático y disponibilidad de agua	<ul style="list-style-type: none"> • Escasez de agua en la costa y la sierra • Escasez de agua para riego • Escasez de agua para la generación de energía hidráulica • Problemas de abastecimiento de agua potable en las ciudades • Pérdida de producción agrícola • Conflictos por el agua • Problemas de salubridad • Crisis energética 	<ul style="list-style-type: none"> • Uso eficiente del agua • Generalizar el riego tecnificado y el cambio hacia cultivos de menor requerimiento hídrico; aplicar incentivos económicos para el uso eficiente del agua; construir reservorios • Optimizar los sistemas de agua potable; masificar la medición del consumo; racionalizar las tarifas; generalizar el tratamiento de aguas servidas • Construir centrales hidroeléctricas en la vertiente oriental e invertir en energías no convencionales • Construir trasvases y aprovechar los acuíferos andinos mediante galerías filtrantes • Construir modelos climáticos específicos
Discontinuidad en el manejo de las variables macroeconómicas del país	<ul style="list-style-type: none"> • Debilitamiento o cese del crecimiento económico • Menor inversión extranjera, menor empleo y mayor pobreza 	<ul style="list-style-type: none"> • Comprometer a las fuerzas políticas y sociales para mantener las políticas de Estado • Aprobación participativa y concertada del <i>Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021</i>